



3 1761 12063144 5

Government
Publications

CA1
YC2
-78C55

Canada. Parliament. Senate.
Special Committee on the Constitution
Proceedings
No. 1-2 & Index, 1978.



Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978

Quatrième session de la
trentième législature, 1978

3
SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

5 4
Proceedings of the Special
Committee of the Senate on the committee on the

Délibérations du comité
spécial du Sénat sur la

CONSTITUTION

CONSTITUTION

Chairman:

The Honourable R. J. STANBURY

Président:

L'honorable R. J. STANBURY

Wednesday, October 18, 1978

Le mercredi 18 octobre 1978

Issue No. 1

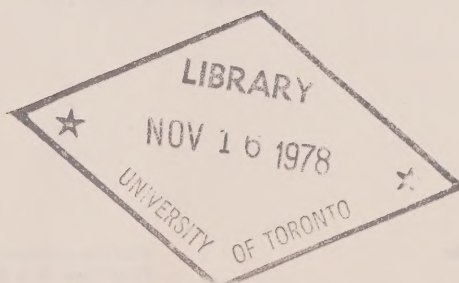
Fascicule n° 1

First Report on:

The subject matter of Bill C-60,
the *Constitutional Amendment Act, 1978*
of the Third Session of the
Thirtieth Parliament

Premier rapport sur:

L'objet du Bill C-60,
la *Loi constitutionnelle de 1978*
de la troisième session de la
trentième législature



SPECIAL COMMITTEE OF THE
SENATE ON THE CONSTITUTION

The Honourable Richard J. Stanbury, *Chairman*
The Honourable Jacques Flynn, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Argue	Lucier
Austin	Marchand
Barrow	Marshall
Bosa	McElman
Bourget	Molson
Connolly	Olson
(<i>Ottawa West</i>)	Petten
Flynn	Phillips
Forsey	Rizzuto
Fournier	Robichaud
(<i>de Lanaudière</i>)	Smith
Godfrey	(<i>Colchester</i>)
Grosart	Stanbury
Hayden	Wagner
Lafond	Williams
Lang	Yuzyk
(Quorum 10)	

COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT
SUR LA CONSTITUTION

Président: L'honorable Richard J. Stanbury
Vice-président: L'honorable Jacques Flynn

et

Les honorables sénateurs:

Argue	Lucier
Austin	Marchand
Barrow	Marshall
Bosa	McElman
Bourget	Molson
Connolly	Olson
(<i>Ottawa-Ouest</i>)	Petten
Flynn	Phillips
Forsey	Rizzuto
Fournier	Robichaud
(<i>de Lanaudière</i>)	Smith
Godfrey	(<i>Colchester</i>)
Grosart	Stanbury
Hayden	Wagner
Lafond	Williams
Lang	Yuzyk
(Quorum 10)	

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, October 11, 1978:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Stanbury moved, seconded by the Honourable Senator van Roggen:

That a Special Committee of the Senate, to be known as the Special Committee of the Senate on the Constitution, be appointed to consider and report upon the subject-matter of the Bill C-60, intituled: “An Act to amend the Constitution of Canada with respect to matters coming within the legislative authority of the parliament of Canada, and to approve and authorize the taking of measures necessary for the amendment of the Constitution with respect to certain other matters”, of the Third Session of the Thirtieth Parliament, or any matter relating thereto;

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers and to incur such special expenses as may be necessary for the purpose of the inquiry;

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during adjournments of the Senate;

That the papers and evidence received and taken on the subject in the preceding session be referred to the Committee; and

That, notwithstanding Rule 66, the Committee be composed of the Honourable Senators Argue, Austin, Barrow, Bosa, Bourget, Connolly (*Ottawa West*), Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Godfrey, Grosart, Hayden, Lafond, Lang, Lucier, Marchand, Marshall, McElman, Molson, Olson, Petten, Phillips, Rizzuto, Robichaud, Smith (*Colchester*), Stanbury, Wagner, Williams and Yuzyk.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

The Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 11 octobre, 1978:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Stanbury propose, appuyé par l'honorable sénateur van Roggen,

Qu'un comité spécial du Sénat, qui sera connu sous le nom de Comité spécial du Sénat sur la Constitution, soit constitué pour faire étude et rapport sur la teneur du Bill C-60, intitulé: «Loi modifiant la Constitution du Canada dans certains domaines ressortissant à la compétence législative du Parlement du Canada et prévoyant les mesures nécessaires à la modification de la Constitution dans certains autres domaines», de la troisième session de la trentième Législature, ou toutes autres questions qui s'y rattachent;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin et à engager des dépenses spéciales aux fins de l'enquête;

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à demander le dépôt de dossiers et de documents, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et les témoignages que le Comité pourra requérir et à siéger durant les ajournements du Sénat;

Que les témoignages entendus et les documents recueillis sur le sujet au cours de la dernière session soient déferés au comité; et

Que, nonobstant l'article 66 du Règlement, le comité soit composé des honorables sénateurs Argue, Austin, Barrow, Bosa, Bourget, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Flynn, Forsey, Fournier (*de Lanaudière*), Godfrey, Grosart, Hayden, Lafond, Lang, Lucier, Marchand, Marshall, McElman, Molson, Olson, Petten, Phillips, Rizzuto, Robichaud, Smith (*Colchester*), Stanbury, Wagner, Williams et Yuzyk.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 18, 1978

(3)

[Text]

The Special Committee of the Senate on the Constitution met *in camera* at 4:15 p.m., this day, the Chairman, the Honourable Senator Richard J. Stanbury, presiding.

Present: The Honourable Senators Argue, Bosa, Connolly (Ottawa West), Forsey, Godfrey, Hayden, Lang, Molson, Olson, Smith (Colchester), Stanbury and Yuzyk. (12)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Beaubien. (1)

In attendance: Mr. Robert J. Cowling, Counsel to the Committee and Mr. Raymond L. du Plessis, Q.C., Law Clerk and Parliamentary Counsel to the Senate.

The Committee resumed consideration of a draft report.

Following discussion, and upon Motion of the Honourable Senator Forsey, it was resolved that the Committee do now approve the said report and that it be tabled in the Senate.

It was further agreed that the Chairman move that the report be appended to the Debates of the Senate and the Minutes of Proceedings.

At 5:55 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Aline Pritchard

Clerk of the Committee

Note: For previous evidence see Issue numbers 1 to 9 of the Third Session, Thirtieth Parliament, 1977-78.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 18 OCTOBRE 1978

(3)

[Traduction]

Le Comité spécial du Sénat sur la Constitution se réunit aujourd'hui à huis clos à 16 h 15 sous la présidence de l'honorable sénateur Richard J. Stanbury (président).

Présents: Les honorables sénateurs Argue, Bosa, Connolly (Ottawa-Ouest), Forsey, Godfrey, Hayden, Lang, Molson, Olson, Smith (Colchester), Stanbury et Yuzyk. (12)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Beaubien. (1)

Aussi présents: M. Robert J. Cowling, conseiller du Comité et M. Raymond L. du Plessis, c.r., Légiste et conseiller parlementaire auprès du Sénat.

Le Comité poursuit l'étude d'un projet de rapport.

Après discussion, et sur motion de l'honorable sénateur Forsey, il est décidé que le Comité approuve ledit rapport et qu'il soit déposé au Sénat.

Il est également convenu que le président propose que le rapport soit joint aux débats du Sénat et aux procès-verbaux.

A 17 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Nota: Pour les témoignages précédents, voir les fascicules nos 1 à 9 de la troisième session de la trentième législature, 1977-1978.

FIRST REPORT OF THE SPECIAL COMMITTEE OF
THE SENATE ON THE CONSTITUTION ON
THE SUBJECT-MATTER OF BILL C-60, INTITULÉ:
"CONSTITUTIONAL AMENDMENT ACT, 1978"

WEDNESDAY, October 18, 1978

The Special Committee of the Senate on the Constitution has the honour to present its First Report as follows:—

I—GENERAL

INTRODUCTION

1. *The Committee*

One June 20, 1978, Bill C-60 entitled "An Act to amend the Constitution of Canada with respect to matters coming within the legislative authority of the Parliament of Canada, and to approve and authorize the taking of measures necessary for the amendment of the Constitution with respect to certain other matters" was given first reading in the House of Commons. At the same time, the Government stated that its target date for enactment of the Bill was July 1979. In accordance with the practice of the Senate to refer to committee the subject matter of important bills introduced in the House of Commons in advance of their coming to the Senate to allow time for careful study, and so that the government and the House of Commons have the benefit of recommendations of the Senate before such bills are adopted by the House of Commons, the Senate on June 28th authorized the appointment of a special committee to consider and report upon the subject matter of Bill C-60.

The committee, which was known as the Special Committee of the Senate on the Constitution, was duly appointed and commenced its consideration of the Bill on July 25th. Prior to the end of the last Session of Parliament, it had held thirty-six sittings for the purpose of hearing witnesses (see list attached as Appendix "A") and study and consideration of the Bill. Preparation of a report was in the final stages but it was impossible to complete it in time for tabling before the Session ended on October 10th. The committee therefore reported accordingly and recommended that it be reconstituted for the purpose of completing the report. The present committee was appointed by the Senate on October 11 for that purpose and to continue its study of constitutional matters.

2. *Nature of the present report*

Although as indicated above the committee has held a number of sittings over a period of approximately two and a half months, it does not consider that there has been sufficient time either to hear all of the evidence that is required on the proposals contained in Bill C-60 or to reach final conclusions on all aspects of the Bill. The proposals are novel and far reaching and deserve serious and unhurried study. Nevertheless, because of statements that the Bill would not be reintroduced in its original form and that drafting of a new bill would likely be put in hand soon, your committee considers it important to record without delay the views based on the study that it has been able to give to the proposals so far, so that they will

PREMIER RAPPORT DU COMITÉ SPÉCIAL
DU SÉNAT SUR LA CONSTITUTION SUR
L'OBJET DU BILL C-60, INTITULÉ:
«LOI CONSTITUTIONNELLE DE 1978»

Le MERCREDI 18 octobre 1978

Le Comité spécial du Sénat sur la Constitution a l'honneur de présenter son premier rapport:

I—GÉNÉRALITÉS

INTRODUCTION

1. *Le Comité*

Le 20 juin 1978, le Bill C-60, intitulé «Loi modifiant la Constitution du Canada dans certains domaines ressortissant à la compétence législative du Parlement du Canada et prévoyant les mesures nécessaires à la modification de la Constitution dans certains autres domaines», franchissait l'étape de la première lecture à la Chambre des communes. Le même jour, le gouvernement déclarait qu'il prévoyait promulguer la loi en juillet 1979. Conformément à la pratique adoptée au Sénat, qui veut qu'on renvoie en comité la teneur des bills importants déposés à la Chambre des communes, avant qu'ils ne parviennent au Sénat, pour qu'en soit faite une étude approfondie et que le gouvernement et la Chambre des communes puissent tenir compte des recommandations du Sénat avant que la Chambre ne les adopte, le Sénat autorisait, le 28 juin 1978, la création d'un comité spécial chargé d'étudier la teneur de ce bill important et de faire rapport à son sujet.

Le comité connu sous le nom de Comité spécial du Sénat sur la Constitution, a été dûment constitué et a entrepris l'étude du projet de loi le 25 juillet. Avant la clôture de la dernière session parlementaire, il avait déjà tenu 36 séances dans le but de recueillir des témoignages (voir la liste des témoins à l'Annexe «A») et d'étudier le projet de loi. La rédaction du rapport constituait l'ultime étape, mais il a été impossible de le terminer à temps pour le déposer avant la clôture de la session, soit le 10 octobre. Le Comité a donc fait rapport en conséquence et recommande qu'on le nomme à nouveau pour qu'il puisse terminer son document. Le présent Comité a donc été nommé par le Sénat le 11 octobre à cette fin, ainsi que dans le but de poursuivre son étude des questions constitutionnelles.

2. *Nature du présent rapport*

Bien que votre Comité ait siégé pendant environ deux mois et demi, il estime ne pas avoir disposé de suffisamment de temps ni pour recueillir tous les témoignages que nécessite l'étude des propositions contenues dans le projet de loi C-60 ni pour en arriver à des conclusions définitives sur tous les aspects du projet de loi. Les propositions qui y sont contenues sont nouvelles et complexes et méritent d'être étudiées de façon approfondie et sans précipitation. Toutefois, comme on a signalé que le projet de loi ne serait pas présenté sous la même forme à la prochaine session du Parlement et qu'une nouvelle version serait publiée sous peu, votre Comité estime important de consigner les opinions formulées sur les propositions de

be available for consideration in discussions leading to a revised bill.

Your committee heard expert evidence on the proposals in general as well as on particular subjects. In addition, it had several sessions with the draftsmen of the Bill.

While your committee is not in a position to comment on all of the provisions, the queries raised during its hearings are on the record and will be available to those involved in the continuing process of constitutional reform. In this connection, your committee commends to those interested the excellent summary of evidence and discussion prepared by the Research Branch of the Library of Parliament, copies of which are available.

THE "PROCESS" OF CONSTITUTIONAL REFORM

The *British North America Act* may be 110 years old and some of its language quaint, but it is a document that has, in the main, served Canadians well and proved to be enormously flexible. Drastic changes to it should not be made in haste.

There has been great difficulty over the years in accomplishing comprehensive constitutional change and your committee wishes to commend the Government for taking the step of putting proposals in legislative form. This, together with the original speedy timetable for adoption has focused the concentrated attention of Canadians on constitutional questions.

Essential parties to any form of wide-ranging constitutional reform are the provincial governments. Their negative reaction to Bill C-60 is well known. It was expressed first in August at the Conference of Provincial Premiers in Regina and again in Montreal in September at the meeting of provincial ministers responsible for constitutional matters.

The Premiers complained about the amount of prior consultation, the announced intention of proceeding unilaterally in certain areas and the fact that proposals on the distribution of legislative powers were not available for simultaneous discussion.

Following a challenge, by expert witnesses, of the claimed legal right of Parliament to proceed unilaterally on the proposals regarding the Monarchy and the House of the Federation, the Joint Committee of the Senate and House of Commons on the Constitution adopted a resolution recommending that the question be referred to the Supreme Court of Canada for decision. Shortly afterwards, the Minister of Justice announced that the question insofar as it concerned the House of the Federation would be so referred.

sorte qu'on puisse s'y reporter lorsque de nouvelles discussions seront entamées en vue d'une nouvelle version du projet de loi.

Votre Comité a entendu des spécialistes se prononcer sur les propositions tant en ce qui concerne des questions d'ordre général que particulier. En outre, il a rencontré à plusieurs reprises les rédacteurs du projet de loi.

Bien que votre Comité ne soit pas en mesure de faire des recommandations sur tous ces points, les questions soulevées au cours de ces séances seront consignées afin que puissent en prendre connaissance ceux qui travailleront à la poursuite de la réforme constitutionnelle. A cet égard, votre Comité recommande à ceux que la chose intéresse l'excellent résumé des témoignages et délibérations préparé par le Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement et dont nous pouvons vous fournir des copies.

«LE PROCESSUS» DE LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

Même si l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* a maintenant 110 ans et que la langue dans laquelle il est rédigé soit un peu désuète, il n'en reste pas moins que c'est un document qui a, en général, été très utile au Canada et s'est avéré très souple. Il conviendrait donc de ne pas le modifier radicalement de façon précipitée.

Il a été très difficile au fil des ans d'effectuer des modifications constitutionnelles exhaustives et votre Comité tient à féliciter le gouvernement d'avoir décidé de soumettre ces propositions sous forme législative. Ainsi, grâce en outre au calendrier d'adoption rapide qui a été fixé, l'attention des Canadiens a été attirée sur ces questions d'ordre constitutionnel.

Les gouvernements provinciaux ont également un rôle important à jouer dans toute réforme constitutionnelle de grande envergure. Leur réaction négative au Bill C-60 est bien connue. Elle s'est d'abord exprimée en août, lors de la conférence des premiers ministres provinciaux tenue à Regina, et une deuxième fois en septembre, à Montréal, lors de la rencontre des ministres provinciaux chargés des affaires constitutionnelles.

Les premiers ministres se sont élevés contre le manque de consultation préalable, contre la nette intention du gouvernement de procéder unilatéralement dans certains domaines et contre le fait que les propositions relatives au partage des pouvoirs législatifs ne leur aient pas été soumises à ce moment pour leur permettre d'en discuter.

Des experts ayant remis en question le droit revendiqué par le Parlement d'agir unilatéralement quant aux propositions concernant la monarchie et la Chambre de la Fédération, le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur la Constitution a adopté une résolution recommandant que cette question soit soumise pour décision à la Cour suprême du Canada. Peu après, le ministre de la Justice a annoncé que la question serait en effet soumise à la Cour, du moins en ce qui concerne la Chambre de la Fédération.

The reference to the Supreme Court will settle the legal question so that any amendments ultimately agreed upon can be made in the certainty that the proper procedure has been followed. However, whatever the Court may say about the necessity or degree of provincial agreement that must precede such amendments, your committee hopes that they, as well as other proposals, will be made in close consultation with the provincial governments.

Your committee expects that these events, the forthcoming federal-provincial constitutional conference and the report of the Task Force on Canadian Unity will have the effect of slowing down the timetable originally proposed and of bringing the discussion of all factors into much closer proximity.

While the advisability of attempts at comprehensive constitutional reform has been questioned (see for example Dr. J. A. Corey, "Uses of a Constitution", *Law Society of Upper Canada Special Lectures on the Constitution* (1978), particularly at pages 3, 13 and 15), if we are to embark on such an attempt, it is the committee's view that all of the proposals should be laid before those whose decision is required.

AN AMENDING FORMULA

A fundamental question in constitutional reform is the development of a suitable amending formula for those important areas, including sections 91 and 92 of the *B.N.A. Act*, that can now only be amended by an Act of the Parliament of the United Kingdom. Reaching agreement on such a formula is essential to "patriation" of the constitution.

It is also important in the face of the many proposals in the Bill to "entrench" certain provisions. The nature of the amending formula will have a bearing on the question of whether or not it is desirable to place a given provision in the entrenched category. If the formula is too strict, some provisions may be better left unentrenched.

The proposal regarding the House of the Federation also illustrates the importance of the question of entrenchment. One of the legal issues as to Parliament's right to enact the proposal unilaterally turns on the question of whether the proposal to substitute a House of the Federation for the Senate affects rights or privileges granted or secured to the legislature or the government of a province within the meaning of head 1 of section 91 of the *B.N.A. Act*. For even if the Supreme Court should decide that enactment of the proposals does not affect such rights or privileges and that Parliament is competent to enact them, the proposals themselves, by giving to the provincial legislatures the right to select members of the House of the Federation, appear to secure such rights. Thus, while Parliament might be competent to enact the proposals initially, it might be incapable of amending them in the future.

La Cour suprême devra donc régler le problème juridique pour que la procédure appropriée puisse être appliquée à toute modification adoptée ultérieurement. Toutefois, quoi que décide la Cour sur la nécessité d'obtenir auparavant l'accord des provinces ou sur la mesure dans laquelle cet accord doit intervenir, votre Comité espère que ces modifications, de même que toute autre proposition, ne seront faites qu'en consultation étroite avec les gouvernements provinciaux.

Le Comité prévoit que, vu les circonstances, et compte tenu de la prochaine conférence fédérale-provinciale sur la Constitution ainsi que de la parution du rapport du Groupe d'étude sur l'unité du Canada, le calendrier d'exécution initialement fixé se trouvera retardé et que les discussions sur tous les facteurs en jeu vont être rapprochées.

Bien que l'opportunité d'une refonte de la Constitution ait été remise en question (voir par exemple «*Uses of a Constitution*» par M. J. A. Corey, *Law Society of Upper Canada Special Lectures on the Constitution* (1978), et plus particulièrement, les pages 3, 13 et 15), lorsqu'il deviendra évident que nous nous orientons en ce sens, de l'avis du Comité, toutes les propositions à cet égard devront être soumises à ceux qui auront à en décider.

UNE PROCÉDURE D'AMENDEMENT

Une des questions fondamentales qui se posent dans la réforme constitutionnelle est l'élaboration d'une procédure d'amendement appropriée à ces importants domaines, notamment ceux sur lesquels portent les articles 91 et 92, qui ne peuvent être modifiés que par l'adoption d'une loi du Parlement du Royaume-Uni. Il est indispensable qu'on s'entende sur une formule d'amendement pour que la Constitution puisse être rapatriée.

Étant donné les nombreuses propositions contenues dans le projet de loi, il est également important d'en «constitutionnaliser» certaines dispositions. Le genre de procédure d'amendement choisie influera sur le règlement de la question de savoir s'il est ou non souhaitable d'insérer à la Constitution une disposition donnée. Si la procédure est trop rigoureuse, il vaudra peut-être mieux ne pas constitutionnaliser certaines dispositions.

La proposition concernant la Chambre de la Fédération illustre également l'importance que revêt la question de la constitutionnalisation. En ce qui concerne le droit du Parlement d'adopter unilatéralement cette proposition, il s'agit d'établir si, sur le plan juridique, la proposition de remplacer le Sénat par une Chambre de la Fédération pourrait porter préjudice aux droits ou aux privilèges accordés ou garantis à l'Assemblée législative ou au gouvernement d'une province, au sens de la rubrique 1 de l'article 91 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. Le Comité fait observer que même si la Cour suprême décidait que les propositions ne portent pas atteinte à ces droits et privilèges et que le Parlement est donc habilité à les promulguer, il demeure que les propositions elles-mêmes semblent, du fait qu'elles donnent aux Assemblées législatives des provinces le droit de nommer des membres de la Chambre de la Fédération, garantir ces droits. Donc, bien que le Parlement puisse dans un premier temps adopter les

Bill C-60 contains no proposals on an amending formula, although the Government subsequently issued a paper entitled "The Canadian Constitution and Constitutional Amendment", which reviews the history of the search for an amending formula in Canada and sets out various possibilities.

Your committee considers that high priority should be given to reaching agreement with the provinces on an amending formula as part of the continued discussions on the substance of constitutional reform.

II—SPECIFIC OBSERVATIONS ON BILL C-60

DRAFTING STYLE

The drafting of Bill C-60 in your committee's opinion leaves much to be desired in many cases. The style of presentation is very similar to that of ordinary federal statutes dealing with technical or complex subjects. While an arrangement consisting of elephantine sections with numerous subsections and paragraphs may be suited to such statutes (not all would even agree on this) your committee suggests that some other approach should be used when it comes to constitutions. Someone has said that the Bill reads like a lease, others have said that it reads like the *Income Tax Act*. Surely neither is a model of inspiring literary excellence. A constitution should be an enduring historical document, capable, so far as possible, of easy understanding by the layman and by students. If the language of the *B.N.A. Act* is, as the Government paper "A Time for Action" suggests, "obscure" and "the style plodding and uninspiring", the Bill is little improvement.

STATEMENT OF AIMS

Your committee considers it desirable to include a Statement of Aims in the constitution. They should be more tersely expressed however and arranged in a more easily readable manner. Clause 3 alone, for example, is a sentence of seventeen lines and many of the stated aims set out in clause 4 are nearly as long.

CHARTER OF HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

1. Present Provisions

The present Bill of Rights is an ordinary statute of Parliament that could be repealed or amended by Parliament at any time. While the Bill of Rights contains provisions indicating that it is to apply even to subsequent statutes that conflict with it, the courts have been hesitant to apply it. The Bill of Rights applies, of course, only to federal legislation, although some provinces have enacted their own Bill of Rights.

propositions, il pourrait dans l'avenir ne pas pouvoir les modifier.

Le Bill C-60 ne renferme aucune proposition au chapitre de la procédure d'amendement, bien que le gouvernement ait publié, après l'introduction du bill, un mémoire intitulé *La Constitution canadienne et sa modification*, qui fait l'historique de la recherche d'une procédure d'amendement au Canada et présente les diverses possibilités offertes.

Votre Comité est d'avis qu'il faudrait, avant toute chose, tenter de s'entendre avec les provinces sur une procédure d'amendement dans le cadre des pourparlers qui se poursuivent sur l'essence de la réforme constitutionnelle.

II—REMARQUES PARTICULIÈRES SUR LE BILL C-60

STYLE

Votre Comité est d'avis que dans de nombreux cas la rédaction du projet de loi laisse beaucoup à désirer. Le style de la présentation ressemble étroitement à celui d'autres lois fédérales traitant de sujets techniques arides. Bien que des textes comportant d'interminables articles dotés de nombreux paragraphes et alinéas puissent convenir à ces lois (tous ne seraient pas d'accord sur cette question), votre Comité propose une autre approche en matière de constitution. Un observateur a comparé le projet de loi à un bail, d'autres à la *Loi de l'impôt sur le revenu*, deux exemples fort peu inspirants du point de vue littéraire. Une Constitution devrait être un document historique durable que le profane comme l'étudiant pourrait comprendre facilement autant que faire se peut. Si le libellé de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*, est «obscur» et «son style lourd et peu inspirant», comme le prétend le document préparé par le gouvernement et intitulé «Le temps d'agir», le projet de loi n'apporte pas beaucoup d'amélioration à cet égard.

DÉCLARATION DES OBJECTIFS

Votre Comité estime souhaitable d'inclure dans la Constitution une déclaration des objectifs, lesquels devraient être exprimés de façon plus concise et disposés de manière à en faciliter la lecture. Par exemple, le troisième article consiste en une phrase de douze lignes et bon nombre des objectifs énoncés à l'article 4 sont presque aussi longs.

CHARTRE CANADIENNE DES DROITS ET LIBERTÉS

1. Dispositions actuelles

L'actuelle Déclaration canadienne des droits est une loi ordinaire du Parlement que ce dernier pourrait, bien entendu, abroger ou modifier en tout temps. Malgré certaines dispositions prévoyant son application, même en cas de conflit avec toute loi subséquente, les tribunaux ont toujours hésité à appliquer la Déclaration des droits. Celle-ci ne vaut évidemment que pour les lois fédérales, même si certaines provinces ont leur propre Déclaration des droits.

2. Bill C-60 Provisions

Bill C-60 would incorporate the substance of the present Bill of Rights in the constitution. It would add additional rights, some of which are taken from existing provisions of the *B.N.A. Act* and other statutes, dealing with the inter-provincial mobility of citizens, the duration of elected legislative bodies and language and schooling rights.

The Charter would apply to all federal legislation from the date of coming into force of the Bill (subclause 131(1)). In its provincial dimensions, however, it would apply only to those provinces that decided to "opt in". The incentive for each province to do so is that the federal power of disallowance of provincial legislation would be dropped when any province "opts in". Apparently, however, a province could opt out later and presumably the power of disallowance would then revive. While there is provision for eventual entrenchment of the Charter (subclause 131(2)), the effect and meaning of this obviously cannot be understood until an amending formula is devised, with provision as to how it will operate in relation to amendments to the Charter.

3. Evidence

Of the distinguished witnesses on the subject of human rights that your committee has heard to date, none appeared critical of the actual inventory of rights and freedoms proposed, although your committee points out that it has not had time to hear sufficient evidence with respect to the proposed inter-provincial mobility rights and the language and schooling rights.

On the general question of the enforceability of the Charter, one witness was opposed to entrenchment on the grounds that it tends to give too much legislative authority to the Courts and would hamper the ability of the people to reflect changing values in society through legislative action.

Another witness, although not opposed to entrenchment, felt that it would add little to the enforceability of a constitutionalized Bill of Rights that clearly expressed the intention that it was to override other legislation. He was also concerned that the proposed wording of the Charter would permit continuation of the "frozen concepts" theory in establishing rights and freedoms. Finally, he was concerned that some of the rights and freedoms granted might be rendered illusory by the absence of adequate remedies and, particularly, of an exclusionary rule in regard to administrative acts and evidence obtained in contravention of the Charter.

4. Observations

Your committee agrees with the proposal to place the Bill of Rights in the Constitution.

Notwithstanding the cogent arguments that exist to the contrary, your committee considers that, in principle, entrenchment of a Charter of Rights and Freedoms applicable to both the Parliament of Canada and the provincial legislatures would be desirable. It refers, however, to its earlier observations about the relationship of entrenchment to a suit-

2. Dispositions du Bill C-60

Le projet de loi vise à intégrer l'actuelle Déclaration canadienne des droits dans la Constitution et à y ajouter d'autres droits, dont certains proviennent de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* et de diverses lois, relativement à la mobilité des citoyens entre les provinces, à la durée du mandat des corps législatifs, aux droits linguistiques et à l'éducation.

La Charte s'appliquera à toute loi fédérale dès l'adoption du projet de loi (paragraphe 131 (1)). Au niveau provincial, elle ne s'appliquera qu'aux provinces qui auront décidé de l'adopter. Elles seront portées à y souscrire du seul fait que le pouvoir fédéral de désaveu serait écarté à l'endroit de chaque province consentante. Rien n'empêcherait cependant que l'une ou l'autre se rétracte par la suite, mais alors le pouvoir de désaveu serait probablement rétabli. Même s'il existe une disposition prévoyant l'inclusion de la Charte dans la Constitution (paragraphe 131 (2)), on n'en comprendra le sens et la portée que lorsqu'une procédure aura été conçue quant à la façon d'apporter les amendements à la Charte.

3. Témoignages

De tous les distingués témoins qui ont comparu devant votre Comité jusqu'à maintenant, aucun ne semble avoir critiqué la liste actuelle des droits et des libertés proposés, même si votre Comité tient à souligner qu'il n'a pas eu le temps d'entendre suffisamment de témoins au sujet des droits sur la mobilité des personnes entre les provinces et des droits linguistiques ou scolaires.

En ce qui concerne la question de la mise en application de la Charte, un témoin s'est opposé à son inclusion dans la Constitution prétendant que cela donnerait trop de pouvoir aux tribunaux et nuirait à l'adoption éventuelle de lois reflétant l'évolution des valeurs sociales.

Un autre témoin a déclaré, même s'il ne s'est pas opposé à l'inclusion de la Charte, que cela ne favoriserait que très peu l'application d'une Déclaration des droits constitutionnalisées, qui énoncerait expressément sa suprématie sur toute autre loi. Il était aussi préoccupé du fait que la teneur proposée de la Charte permettrait le maintien de la théorie de «concepts figés» pour déterminer les droits et les libertés. Enfin, il craignait aussi que certains des droits et libertés accordés ne deviennent illusoire en l'absence de recours suffisants et, particulièrement, en l'absence de règlements à l'égard des agissements de l'administration et des témoignages obtenus en contravention de la Charte.

4. Observations

Votre Comité accepte d'inclure la Déclaration des droits dans la Constitution.

Nonobstant les puissants arguments en faveur du contraire, votre Comité considère qu'en principe, il serait souhaitable d'inclure une Charte des droits et libertés applicable tant au Parlement qu'aux corps législatifs des provinces. Il se reporte cependant, à ses observations précédentes sur le rapport entre l'inclusion de la Charte et l'adoption d'une procédure d'amen-

able amending formula and the difficulty of recommending entrenchment without knowing how the formula would operate.

Your committee refers to the summary of evidence prepared by the Research Branch of the Library of Parliament mentioned earlier in this report and the Proceedings of the Committee, Issue No. 4, August 10, 1978, as to suggestions for improvement in the wording of certain sections.

THE MONARCHY, GOVERNOR GENERAL AND CABINET

Your committee considers that some of the fears expressed on the subject of the provisions relating to the monarchy, the Governor General and the Cabinet have exaggerated the extent of the changes proposed in the Bill. At the same time, it considers that the Government's avowed objective of stating the actual practice of constitutional monarchy in contemporary terms would, in so far as the role of the Queen is concerned be better achieved by

- (a) referring to the Queen simply as the "sovereign" of Canada (as in the French text of clause 30) rather than the "sovereign head" of Canada;
- (b) declaring, in clause 43, that the executive government of and over Canada shall be vested in the Queen to be exercised by Her Majesty personally or by the Governor General of Canada; and
- (c) retaining the Queen as part of Parliament.

With respect to the appointment of the Governor General, your committee is of the view that some consideration should be given to the inclusion in the Constitution of a provision relating to the security of tenure of the person occupying the position of Governor General.

Your committee considers that section 55 of the *B.N.A. Act* should be modernized by removing the provision for withholding assent or reserving bills for the Queen's pleasure as this provision is clearly obsolete.

Your committee also questions whether clause 47 vesting the command-in-chief of the Canadian Forces in the Governor General is really necessary, as clearly, the forces are subject to the control of the Government and Parliament.

If the change recommended in paragraph (b) above is made, that part of subclause 48(2) that purports to preserve the powers of the sovereign while in Canada, could be deleted as unnecessary.

Your committee sees no reason for changing the name of the Queen's Privy Council for Canada to the Council of State of Canada.

Your committee agrees that there should be explicit provision for the Cabinet, but suggests that it be described as

dement convenable et la difficulté de recommander cette inclusion sans en connaître, au préalable, la procédure d'amendement.

Votre Comité se reporte, pour ce qui est des suggestions visant à l'amélioration de la rédaction de certains articles, au résumé des témoignages préparé par le Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement et dont nous avons déjà fait mention dans le présent rapport, témoignages recueillis au cours des séances du Comité et figurant au fascicule n° 4.

LA MONARCHIE, LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL ET LE CABINET

Votre Comité estime que certaines des craintes exprimées au sujet des dispositions relatives à la monarchie, au Gouverneur général et au Cabinet résultent d'une interprétation excessive des modifications proposées au projet de loi. D'autre part, il considère qu'en ce qui concerne le rôle de la Reine, le gouvernement pourrait mieux atteindre son objectif déclaré de formuler en termes modernes la réalité actuelle de la monarchie constitutionnelle:

- (a) en désignant la Reine que par le titre de «sovereign» du Canada (comme dans la version française de l'article 30) plutôt que par «sovereign head» du Canada;
- (b) en déclarant, à l'article 43, que le pouvoir exécutif de l'ensemble du Canada sera détenu par la Reine et exercé par Sa Majesté à titre personnel ou par le Gouverneur général du Canada; et
- (c) en continuant de considérer la Reine comme faisant partie du Parlement.

En ce qui a trait à la nomination du Gouverneur général, votre Comité est d'avis qu'il faudrait envisager d'intégrer à la Constitution une disposition relative à la durée du mandat de la personne qui assume les fonctions de Gouverneur général.

Votre Comité estime que l'article 55 de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* doit être mis à jour en retirant, parce qu'elle est devenue manifestement désuète, la disposition relative au pouvoir de refuser de sanctionner ou de réserver le bill pour la signification du bon plaisir de la Reine.

Votre Comité se demande aussi si l'article 47 qui confie au Gouverneur général du Canada le commandement des Forces canadiennes est vraiment nécessaire puisqu'en réalité, les Forces sont assujetties au contrôle du gouvernement et du Parlement.

Si la modification proposée dans le paragraphe (b) ci-dessus était adoptée, la partie du paragraphe 48(2) du bill, qui garantit le maintien des pouvoirs de la Souveraine lorsqu'elle se trouve au Canada, devrait être abrogée vu qu'elle, serait alors superflue.

Votre Comité ne voit pas l'opportunité de changer le nom du Conseil privé de la Reine du Canada en celui de Conseil d'État du Canada.

Votre Comité convient qu'il doit y avoir une disposition précise ayant trait au Cabinet, mais propose qu'elle établisse

consisting of the Prime Minister and such other privy councillors as are ministers of the Crown and are invited to be members of the Cabinet by the Prime Minister. The Cabinet should also be described as the principal instrument of policy, charged with the general management and direction of the government of Canada and collectively responsible to the House of Commons. This should not, however, prevent individual ministers from answering for their respective departments. Your committee agrees that no person should be eligible to be a member of the Cabinet unless that person is a member of one of the Houses of Parliament or is qualified to be a candidate for election to the House of Commons. However, your committee is of the view that a member of the Cabinet, or a minister, who for any period of six consecutive months is not a member of one of the Houses of Parliament should, at the expiration of that period, cease to be a member of the Cabinet or a minister.

Your committee does not believe that a Prime Minister who has lost the confidence of the House of Commons should have the right, let alone the duty (as proposed in clause 53(2)(b)) of advising the Crown or its representative whether he, the defeated Prime Minister, should be invited to form a new Government. This would be not a restatement of, but a marked departure from, the existing convention (under which a Prime Minister who resigns, for any reason, has no right to proffer any advice whatever as to his successor, unless the Crown or its representative asks him to do so, and even then the advice need not be taken).

Your committee finds the provisions of clause 51 obscure. If they are intended to provide for the appointment of ministers of the Crown who are not to be members of the Cabinet, they should say so clearly. But the committee's proposals on the constitution of the Cabinet (that it should consist of those ministers invited to it by the Prime Minister) would remove the necessity for any such clause, if indeed its purpose is simply to provide for a two-tier ministry, as in Britain.

Your committee considers that any attempt to put the conventions, customs and usages of the Constitution into a text of law should for various reasons be approached with the utmost caution.

For example, except for a very few simple matters, like the responsibility of the Cabinet to the House of Commons, it would be very hard to do. For one thing, there is often some uncertainty, even among constitutional writers of repute, as to precisely what they are. As long as they are left uncoded, this problem can be dealt with by the political process itself: the House of Commons and the electorate can decide what a particular usage, custom or convention is.

Your committee agrees that the written Constitution should make it plain that its text is not the whole of what Sir Leonard Courtney called "the working Constitution"; that conventions,

qu'il se compose du premier ministre et d'autres membres du Conseil privé qui soient des ministres de la Couronne invités par le premier ministre à faire partie du Cabinet. Ce dernier doit aussi être défini comme le principal instrument de politique, assumer la gestion et la direction générales du gouvernement du Canada et être collectivement responsable devant la Chambre des communes. Cela ne devrait toutefois pas enlever aux ministres leur responsabilité à l'égard de leur ministère. Votre Comité convient que personne ne doit être admis à devenir membre du Cabinet à moins d'être déjà membre de l'une des Chambres du Parlement ou de répondre aux exigences prévues pour devenir un candidat éligible à la Chambre des communes. Toutefois, votre Comité estime qu'un membre du Cabinet, ou un ministre, qui depuis plus de six mois consécutifs ne fait plus partie de l'une des Chambres du Parlement, doit dès lors être déchu de son poste de membre du Cabinet ou de ministre.

Votre Comité ne croit pas qu'un premier ministre qui a perdu la confiance de la Chambre des communes doive avoir le droit, et encore moins le devoir (comme la chose est proposée à l'alinéa 53(2)(b)) de demander à la Couronne ou à son représentant si lui, le premier ministre défait, doit être invité à constituer un nouveau gouvernement. Il s'agirait d'une dérogation à l'entente actuelle et non pas de sa confirmation, (cette entente voulant qu'un premier ministre qui démissionne, pour quelque raison que ce soit, n'ait pas le droit de faire connaître son point de vue sur son successeur, à moins que la Couronne ou son représentant ne l'y invite, et même là ces derniers n'ont pas à en tenir compte).

Votre Comité estime que les dispositions de l'article 51 ne sont pas claires. Si elles visent à permettre la nomination de ministres de la Couronne qui ne feront pas partie du Cabinet, elles doivent le préciser clairement. Toutefois, l'adoption des propositions du Comité en ce qui a trait à la composition du Cabinet (à savoir qu'il doit être composé des ministres qui sont invités par le premier ministre à en faire partie) supprimerait la nécessité de cette disposition, si évidemment son objectif consiste tout simplement à créer un Cabinet à deux paliers, comme c'est le cas en Grande-Bretagne.

Votre Comité estime que toute tentative de formuler dans un texte de loi les ententes, coutumes et usages de la Constitution doit, pour diverses raisons, être faite avec une précaution extrême.

Par exemple, sauf pour de très rares questions non complexes comme la responsabilité du Cabinet devant la Chambre des communes, il serait très difficile de le faire, une des raisons étant qu'il règne une incertitude, même chez les grands spécialistes des questions constitutionnelles, en ce qui a trait à ce dont ces ententes, usages et coutumes retournent précisément. Aussi longtemps qu'ils demeurent sans codification, ce problème peut être résolu par le processus politique lui-même: la Chambre des communes et l'électorat pouvant décider de la portée d'un usage, d'une coutume ou d'une entente en particulier.

Votre Comité convient que la Constitution écrite doit préciser que son texte n'englobe pas tout ce que Sir Leonard Courtney appelait «la Constitution réelle», c'est-à-dire que les

customs and usages play an enormous part in the way we are actually governed. This might be done by providing that the constitutional conventions, customs and usages in existence in Canada immediately prior to the coming into force of a new constitution would not, unless therein provided, be affected or rendered enforceable by the court.

THE SECOND CHAMBER

Bill C-60 proposes that the present Senate be replaced by a second chamber composed of people selected by the parties in the provincial legislatures and by the parties in the House of Commons, with terms coinciding with those of the respective elected bodies, power reduced to a 60-day suspensive veto and jurisdiction extended to include approval of certain appointments and a special role in matters of linguistic significance.

Senators welcome the opportunity, provided by the government through Bill C-60, to debate reform of the Senate. It is a process in which they and others have engaged. They were a party to the report of the Joint Committee on the Constitution in 1972. But it was not competent for the Senate to implement those findings and the government did not do so.

This report will not discuss specific alternative proposals for the composition, role and veto power of a second chamber in Canada. Reform is required. Senators would promote it and would be anxious to assist in the process. But the constraints on the time available to your Committee have prevented it from undertaking such a study in time for this report. The committee, having been reconstituted by the Senate, intends to do so in the coming months.

It is, however, appropriate to discuss here the fundamental aspects of a second chamber.

Any proposal to deal with the structure and function of a second chamber in a federal parliamentary system must take account of certain basic principles. It is the basic flaw of Bill C-60 that it uses the single test of regional representation. Any such proposal should decide whether the chamber should be elective or appointive. It should consider its role in a system of checks and balances including a check on the executive. It should consider the importance of revision of legislation. It should assess the value of using the chamber to articulate regional interests and the interests of minority groups without frustrating the parliamentary process. It should evaluate its role in the investigation of and report upon issues of great national concern.

It is proposed to assess the provisions of Bill C-60 for a second chamber against these principles.

First, should the chamber be elected or appointed?

ententes, usages et coutumes jouent un grand rôle dans la façon dont nous sommes effectivement gouvernés. On peut y arriver en prévoyant que les ententes, usages et coutumes à caractère constitutionnel qui étaient respectés au Canada immédiatement avant l'entrée en vigueur d'une nouvelle Constitution ne seraient, à moins de dispositions contraires, modifiés ni soumis aux tribunaux.

LA SECONDE CHAMBRE

Le Bill C-60 propose que l'actuel Sénat soit remplacé par une seconde Chambre composée de personnes choisies dans les assemblées législatives provinciales par les partis qui y sont représentés et, à la Chambre des communes, par les partis représentés à la Chambre, leur mandat devant être d'une durée égale à celui de leur chambre d'origine. Le pouvoir de cette Chambre sera réduit à un veto suspensif de 60 jours et sa compétence sera étendue de façon à inclure l'approbation de certaines nominations ainsi qu'un rôle particulier par rapport aux mesures ayant une importance linguistique spéciale.

Les sénateurs profitent de l'occasion que leur fournit le gouvernement avec le Bill C-60 pour aborder la question de la réforme du Sénat. C'est un processus dans lequel eux-mêmes et certains autres se sont engagés. Ils ont participé à la rédaction du rapport du Comité mixte sur la Constitution en 1972. Mais le Sénat n'avait pas la compétence voulue pour mettre en pratique les conclusions du rapport et le gouvernement n'y a pas donné suite.

Le présent rapport n'abordera pas les diverses solutions de remplacement proposées quant à la composition, au rôle et au pouvoir de veto de la seconde Chambre canadienne. Une réforme s'impose. Les sénateurs y sont favorables et souhaitent y participer. Mais les impératifs imposés au Comité l'ont empêché d'entreprendre une telle étude à temps avant la publication du rapport. Le Comité ayant été reconstitué par le Sénat entend le faire d'ici les prochains mois.

Il y a pourtant lieu de discuter des aspects fondamentaux de la question de la seconde Chambre.

Toute proposition concernant la structure et le rôle d'une seconde Chambre dans un système parlementaire fédéral doit tenir compte de certains principes fondamentaux. Le vice fondamental du Bill C-60 est de ne recourir qu'au seul critère de la représentation régionale. Toute proposition sur ce point devrait décider si la Chambre doit être composée de membres élus ou nommés ou déterminer son rôle dans un système de freins et contrepoids comprenant un contrôle de l'Exécutif. Elle devrait tenir compte de la nécessité de réviser les lois de même qu'évaluer l'importance du recours à la Chambre pour satisfaire les intérêts des régions et des groupes minoritaires sans entraver le processus parlementaire. Elle devrait enfin évaluer le rôle conféré à la Chambre d'enquêter et de faire rapport sur les grandes questions qui préoccupent le pays.

Nous nous proposons d'évaluer en fonction de ces principes les dispositions du Bill C-60 qui prévoient une seconde Chambre.

Premièrement, les membres de cette Chambre doivent-ils être élus ou nommés?

Granted, it is anomalous in a democratic age, that a second chamber in the parliamentary system should not be responsible to an electorate. But there are cogent reasons why it is so in our system.

They arise mainly from the fact that in the Commons of a parliament is the power of the purse. To the Commons alone is the executive responsible. A directly elected Upper Chamber would claim equal authority with the Commons. This is so within the Congressional (Presidential) system. It is less appropriate in the parliamentary system, and if the parliamentary system is to continue in Canada, the Commons would not have it other than it now is. In theory many Canadians might applaud a move to make the Upper Chamber directly elective. One must be realistic, however; the House of Commons would not tolerate such a change.

Appointment to office is not foreign to our public institutions. The method is used with good results for the judiciary, for the Public Service, for crown corporations, and, after election, for the Cabinet. But when it comes to appointments to the Senate, they are criticised as being favours conferred by the party in office upon the faithful. Bill C-60 does not answer this criticism and actually diffuses responsibility for the appointments.

Secondly, how would the proposed House of the Federation function as the main element in a system of checks and balances including a check on the executive?

Lord Campion, a noted authority and writer on the British parliamentary system, comments upon these principles and in respect of the Parliament of the United Kingdom notes:

"... the development of party machinery, the growing stringency of party discipline ... have ... worked ... to increase the ascendancy of the Executive over Parliament. The Government has also been the chief beneficiary from the restriction of the legislative power of the House of Lords. There has been a deterioration in the position of the House of Commons, as a body, and in the status of individual members."

(From "Parliament and Democracy", published in *Parliament: A Survey*, London, 1952, at page 25)

In Canada, too, Cabinet acts as one; the party acts as one; this is the system. For this reason parliaments in the great democracies of the Western World devised and use the bicameral system.

Should the House of the Federation, as projected in Bill C-60, reject or delay or amend legislation in a manner unacceptable to government policy, the bill in question could be presented for Royal Assent within months, without its concurrence and in most cases without reconsideration by the Commons. In this way, the will of the executive, exercised through

De toute évidence, il n'est pas normal qu'à l'ère de la démocratie, la seconde Chambre d'un système parlementaire ne soit pas responsable devant l'électorat. Mais il existe des arguments convaincants pour justifier cet aspect de notre régime parlementaire.

Ils viennent principalement du fait que dans un Parlement, la Chambre des communes est le grand détenteur du portefeuille. L'Exécutif n'est responsable que devant les Communes. Une Chambre haute élue directement revendiquerait une autorité égale à celle des Communes. C'est ce qui se passe dans un système de congrès ou un système présidentiel. Cette solution est moins opportune dans le système parlementaire, et si ce dernier doit être maintenu au Canada, les Communes exigeront qu'il demeure dans sa forme actuelle. Théoriquement, de nombreux Canadiens accueilleraient favorablement une mesure qui imposerait que les membres de la Chambre haute soient directement élus. Il faut cependant faire preuve de réalisme; la Chambre des communes n'accepterait pas un tel changement.

Le principe de la nomination n'est pas étranger à nos institutions. Il donne de bons résultats dans la magistrature, dans la Fonction publique, dans les sociétés de la Couronne, et combiné à l'élection, au Cabinet. Mais lorsqu'on en vient aux nominations au Sénat, celles-ci sont critiquées: on leur reproche d'être des faveurs accordées par le parti au pouvoir au détriment des plus loyaux. Loin de résoudre ce problème, le Bill C-60 l'envenime en diluant la responsabilité des nominations.

Deuxièmement, comment la Chambre de la Fédération proposée par le bill pourrait-elle jouer un rôle de premier plan dans un système de freins et contrepoids comprenant un contrôle de l'Exécutif?

Lord Campion, dont les analyses du système parlementaire britannique font autorité, a formulé des commentaires sur ces principes et a dit du Parlement du Royaume-Uni:

"... l'élaboration de la stratégie du parti, la rigueur de plus en plus grande de la discipline de parti ... ont ... contribué ... à accroître la suprématie de l'Exécutif sur le Parlement. Le gouvernement a également été le premier à bénéficier des limites imposées au pouvoir législatif de la Chambre des lords. Le prestige de la Chambre des communes, en tant qu'institution, de même que celui de ses députés, ont perdu beaucoup de leur importance."

(Tiré de «Parliament and Democracy», publié dans *Parliament: A Survey*, Londres, 1952, page 25).

Au Canada également, le Cabinet forme une entité, tout comme le parti; c'est ainsi que fonctionne le système. Voilà pourquoi les Parlements des grandes démocraties occidentales ont mis au point et adopté le système bicaméral.

Aux termes du Bill C-60, tout projet de loi qui aurait été rejeté, reporté ou modifié par la Chambre de la Fédération pourrait être présenté pour sanction dans les mois qui suivent malgré le désaccord de la Chambre de la Fédération, et la plupart du temps sans avoir été reconsidéré par les Communes. Ainsi, la volonté de l'Exécutif, exprimée par ses whips, prévau-

its whips, would prevail regardless of the views held in the second chamber. The committee feels that Canadians would not want to vest such absolute power in the executive. The very existence of a second chamber with meaningful veto or suspensive power is a brake on autocratic behaviour by government.

There must be a balance, however, between curbing autocratic government and ensuring to the federal authority the clear power to deal decisively with national issues and national emergencies. A House made up of members owing allegiance to so many political leaders and characterized by fragmentation of political opinion could well be an obstructive force in the legislative process, even within the time allowed by the proposed limited power to delay passage of legislation.

Thirdly, how would the House of the Federation perform as a body to revise legislation?

Today, the need for study and revision of the ever increasing volume of legislation, the requirement that judgment must bear upon hastily conceived programmes in the social, economic and political life of the nation, the importance of dealing with new complexities of private and public life—such requirements call for some legislative court of appeal, devise it how you will.

The bureaucracy prepares programmes for the ministers. In turn, the executive through the caucus and the whips apply their pressures to the Commons. The opposition debate, deplore and decry. But after the division bells have rung, the majority group, by which the executive lives, has its way. There is little time or motivation for revision there. But revision is essential.

The work of revision involves lengthy hearings, submissions from informed witnesses, careful cross-examination and the drafting of appropriate amendments. Competence in this work takes much time, effort and dedication. Members of a chamber concerned mainly with partisan political interests, and having an uncertain and brief tenure, are not likely to have the opportunity or motivation required. But in the public interest this work must be done in parliament as a check on the bureaucracy and the executive and as a supplement to the procedures in the Commons.

The maximum tenure (subject to reappointment) for the members of the House of the Federation, would be the same as the life of the Parliament or of the legislatures by which they were appointed. The proposed method of selection would make of the chamber a house of minority groups representing political parties and pursuing the purposes of those parties.

draît quelles que soient les vues exprimées par les représentants de la seconde Chambre. Le Comité est d'avis que les Canadiens ne sont pas disposés à investir l'Exécutif d'un pouvoir aussi absolu. L'existence même d'une seconde Chambre dotée d'un pouvoir significatif de veto ou de suspension marque un recul par rapport à l'autocratie qu'a toujours exercée le gouvernement.

On doit toutefois trouver un juste milieu entre la nécessité de restreindre cette autocratie du gouvernement et celle de faire en sorte que l'autorité fédérale dispose de pouvoirs absolus qui lui permettent de trancher les grandes questions nationales et de régler les urgences. Une Chambre dévouée à un aussi grand nombre de leaders et caractérisée par une prolifération de partis politiques et par une fragmentation des opinions politiques ne constituerait qu'un élément d'obstruction dans le processus législatif, même en tenant compte des courts délais proposés dans le bill pour l'adoption des lois.

Troisièmement, comment la Chambre de la Fédération en tant qu'institution jouerait-elle son rôle de révision des lois.

De nos jours, la nécessité d'étudier et de réviser un nombre sans cesse croissant de lois, l'obligation de faire preuve de jugement lors de l'élaboration hâtive de programmes visant à régler les problèmes sociaux, économiques et politiques urgents de la nation, l'importance de s'accommoder des nouvelles complexités de la vie privée et publique supposent toutes l'établissement d'un certain tribunal d'appel législatif, peu en importe la forme.

Les bureaucrates préparent les programmes pour les ministres. De son côté, l'Exécutif, de par son caucus et ses whips, exerce des pressions sur la Chambre des communes. L'opposition, elle, étudie, déplore et décrie les mesures législatives. Mais une fois passé le temps des divergences, le groupe majoritaire, qui forme l'essence même de l'Exécutif, décide. Il ne reste alors plus grand temps ou grande motivation pour réviser quoi que ce soit, mais la révision est essentielle.

Le processus de révision suppose de longues discussions, l'audition de témoins éclairés, un contre-interrogatoire minutieux et la rédaction d'amendements appropriés. Ce travail requiert beaucoup de compétence, d'effort et de dévouement. Les représentants d'une chambre qui se préoccupe davantage d'intérêts politiques partisans et dont la composition est instable et précaire sont peu susceptibles de posséder l'expérience que cette fonction requiert. Mais l'intérêt public exige que cette responsabilité incombe au Parlement en raison de la nécessité d'exercer un certain contrôle sur la bureaucratie et l'Exécutif et de l'intérêt qu'il y aurait à parfaire la procédure des Communes.

Les membres de la Chambre de la Fédération (qui pourraient se voir confier un second mandat) demeureraient en poste pendant toute la durée du Parlement ou des Législatures au cours desquels ils auraient été nommés. Si la méthode de sélection proposée était adoptée, cette Chambre serait formée de groupes minoritaires représentant les divers partis politiques et poursuivant les objectifs de ces derniers.

On the basis of the last federal and provincial elections held before July 1, 1978, the formula in Bill C-60 would produce the following groups in the House of the Federation:—

HOUSE OF FEDERATION

Distribution of seats among political parties,
based on the popular vote in the most recent elections

	Total Seats	Selected by House of Commons (except for Yukon and N.W.T.)				Selected by provincial legislatures					
		LIB	PC	NDP	SC	LIB	PC	NDP	SC	PQ	NDP
Yukon	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—
N.W.T.	1	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—
TERRITORIES	2	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—
British Columbia	10	2	2	1	—	—	—	2	3	—	—
Alberta	10	1	3	1	—	—	3	1	1	—	—
Saskatchewan	8	1	2	1	—	1	1	2	—	—	—
Manitoba	8	1	2	1	—	—	2	2	—	—	—
WEST	36	5	9	4	—	1	6	7	4	—	—
ONTARIO	24	6	4	2	—	4	5	3	—	—	—
QUEBEC	24	6	3	1	2	4	—	—	1	5	2
Nova Scotia	10	2	2	1	—	2	2	1	—	—	—
New Brunswick	10	2	2	1	—	3	2	—	—	—	—
P.E.I.	4	1	1	—	—	1	1	—	—	—	—
Newfoundland	8	2	2	—	—	2	2	—	—	—	—
ATLANTIC	32	7	7	2	—	8	7	1	—	—	—
TOTAL	118	24	24	10	2	17	18	11	5	5	2

(From "The House of the Federation", a paper issued by the Government of Canada in August 1978)

A body so constituted is not designed to perform the revising function of a second chamber. The interest of members and the thrust of their activities would be in a different direction.

Fourthly, how would the House of the Federation more effectively articulate regional interests and the interest of minority groups without frustrating the parliamentary process?

It should be remembered that existing parliamentary institutions are not without extensive facilities for the expression of regional views. No one should think that members of the Commons confine their interests to the interests of their constituencies. They are much more the spokesmen for provinces and regions.

Cabinet ministers are usually selected on a regional basis. In the Cabinet they are expected to speak for their areas and provinces in all matters where the concerns of such areas are involved. This has always been a fact of life in Canadian politics.

The caucuses of the federal parties are organized on a regional as well as a national basis. Discussions in regional

Si l'on appliquait à la formule proposée dans le Bill C-60 les statistiques des dernières élections fédérales et provinciales tenues avant le 1^{er} juillet 1978, la composition de la Chambre de la Fédération serait la suivante:

CHAMBRE DE LA FÉDÉRATION

Répartition des sièges entre les partis politiques,
établie en fonction des suffrages exprimés aux plus récentes élections

	Total des sièges	Comblés par la Chambre des communes (sauf le Yukon et les T.N.-O.)				Comblés par les assemblées provinciales					
		LIB	PC	NPD	CS	LIB	PC	NPD	CS	PQ	UN
Yukon	1	—	1	—	—	—	—	—	—	—	—
T.N.-O.	1	—	—	1	—	—	—	—	—	—	—
TERRITOIRES	2	—	1	1	—	—	—	—	—	—	—
Colombie-Britannique	10	2	2	1	—	—	—	2	3	—	—
Alberta	10	1	3	1	—	—	3	1	1	—	—
Saskatchewan	8	1	2	1	—	1	1	2	—	—	—
Manitoba	8	1	2	1	—	—	2	2	—	—	—
OUEST	36	5	9	4	—	1	6	7	4	—	—
ONTARIO	24	6	4	2	—	4	5	3	—	—	—
QUÉBEC	24	6	3	1	2	4	—	—	1	5	2
Nouvelle-Écosse	10	2	2	1	—	2	2	1	—	—	—
Nouveau-Brunswick	10	2	2	1	—	3	2	—	—	—	—
Île-du-Prince-Édouard	4	1	1	—	—	1	1	—	—	—	—
Terre-Neuve	8	2	2	—	—	2	2	—	—	—	—
ATLANTIQUE	32	7	7	2	—	8	7	1	—	—	—
TOTAL	118	24	24	10	2	17	18	11	5	5	2

(Tiré de «Chambre de la Fédération», Document publié par le Gouvernement du Canada en août 1978)

Un organisme ainsi constitué n'est pas conçu pour assumer des fonctions de révision d'une seconde Chambre. Les intérêts de ses membres et l'orientation de leurs travaux n'iraient pas dans le même sens.

Quatrièmement, comment la Chambre de la Fédération pourrait-elle conjuguer plus efficacement les intérêts régionaux et ceux de groupes minoritaires sans gêner le déroulement du processus parlementaire?

On doit se rappeler que les institutions parlementaires actuelles sont pourvues d'innombrables moyens permettant l'expression des points de vue des régions. Il n'y a pas lieu de croire que les députés de la Chambre des communes se contentent de défendre les intérêts de leurs propres circonscriptions. Ils sont surtout les porte-parole des provinces et des régions.

Les ministres du Cabinet sont habituellement choisis en tenant compte des régions. On s'attend à ce qu'ils y défendent leurs régions et leurs provinces dans toutes les questions où les intérêts de ces zones sont en jeu. Cette pratique a toujours été admise en politique canadienne.

Les caucus des partis fédéraux ont une organisation tant régionale que nationale. Les débats des caucus régionaux ont

caucuses are largely regional in character and their concerns are brought to the national caucus.

The *B.N.A. Act* provides for the appointment of Senators on a regional basis. In the debates, in the committees, and in the special inquiries and reports of the Senate significant attention has been given to regional problems. However, your committee welcomes the proposals of the Bill to allocate fourteen additional seats in the second chamber, twelve of which will go to the provinces in Western Canada. The development in the provinces affected justifies this proposal in any second chamber.

The structure of the House of the Federation, according to the government's paper "A Time for Action", is

"to provide Canada's regions with more effective representation in the national legislative process"

and to establish

"an effective forum for the expression and protection of regional and provincial interests and concerns."

It is clear in Bill C-60 and in the Table shown above, that the provincial representatives would not control the house. Nor is there any assurance, given the diverse political alignments within and between provincial legislatures, that united effective action could be assured either in respect of regional or of provincial interests.

Provincial appointments would be made anew after each provincial election. Historically the calls of these elections are staggered. Thus there can be no assurance of continuity of provincial representation let alone regional representation. The result would be continuing uncertainty and instability surrounding proposals to promote provincial objectives.

It should be clear also that first ministers and other ministers in the provinces would not surrender to the provincial members of the House of the Federation the right to determine provincial aspirations and policies. Even a united stand by the provincial representatives against a federal legislative proposal would not assure control of the House. And further, even if some federal appointees should vote with them against the proposal in question, the federal government could have its way in sixty days without further reference to the Commons.

It can be understood why, at their meeting in Regina, the First Ministers of the Provinces did not approve the proposals for the House of the Federation. Indeed, solutions to regional complaints will not be found in any proposals to restructure a second chamber. They will emerge from programmes and policies of both federal and provincial governments and from private economic and social initiatives. They can be recognized and projected in the hard realities of bargaining, compromise

en général une teinte régionale et les préoccupations qui y sont exprimées sont transmises au caucus national.

L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* prévoit la nomination des sénateurs en fonction des régions. Au cours des délibérations des comités d'enquête spéciale et de la préparation de rapports du Sénat, on a accordé une grande attention aux problèmes des régions. Toutefois, votre Comité se réjouit des propositions du projet de loi visant à créer quatorze sièges supplémentaires à la seconde Chambre, douze devant être attribués aux provinces de l'Ouest du Canada. La mise en valeur des provinces touchées justifie l'adoption de cette proposition.

La structure de la Chambre de la Fédération, comme l'explique un document du gouvernement intitulé «*Le temps d'agir*», vise

«à offrir aux régions canadiennes une représentation plus efficace dans le processus législatif national»

et à fournir

«une tribune pour l'expression et la *protection* des intérêts et des préoccupations des régions et des provinces.»

Il est manifeste dans le Bill C-60 et le tableau reproduit précédemment que les représentants des provinces n'exerceraient pas le contrôle sur la Chambre. Il n'est pas non plus du tout assuré, compte tenu des diverses tendances politiques qui existent dans les différentes assemblées législatives provinciales et entre elles, qu'on puisse assurer une action efficace et unifiée en ce qui concerne les intérêts des régions ou des provinces.

Après chaque élection provinciale, on procéderait à de nouvelles nominations par les provinces. L'histoire a montré que les déclenchements d'élections sont sporadiques. Par conséquent, on ne peut nullement garantir la continuité de la représentation des provinces, et encore moins celle des régions. Il en résulterait donc une incertitude et une instabilité permanentes au sujet des propositions visant à promouvoir des objectifs provinciaux.

Il faut aussi préciser que les premiers ministres ainsi que d'autres ministres des provinces ne céderaient pas aux membres provinciaux de la Chambre de la Fédération le droit de définir les aspirations et les orientations des provinces. Même un mouvement unifié de représentants provinciaux s'opposent à l'adoption d'une proposition législative fédérale ne garantit pas le contrôle de la Chambre. En outre, même si certains membres nommés par le fédéral devaient voter avec eux contre la proposition en question, le gouvernement fédéral parviendrait quand même à ses fins dans les 60 jours sans soumettre la question à la Chambre des communes.

On peut comprendre pourquoi à leur réunion de Regina, les premiers ministres des provinces n'ont pas approuvé les propositions relatives à la Chambre de la Fédération. On ne trouvera évidemment aucune solution aux revendications des régions dans les propositions relatives à la constitution d'une seconde Chambre. Elles découleront plutôt de programmes et de directives émanant des gouvernements tant fédéral que provinciaux, ainsi que d'initiatives socio-économiques du secteur privé. Elles

and agreement at the table of the Federal-Provincial Conference. Canadian governments, federal and provincial, as well as the people of Canada have proved themselves equal to this task in the past. There is no reason to assume that such challenges cannot be met again. Your committee detects an underlying confusion in the minds of the proponents of Bill C-60 between a federal-provincial conclave and a parliamentary second chamber.

Fifthly, Could the House of the Federation carry out an investigative role effectively in matters of national concern?

Your committee has come to the conclusion that the limited tenure of the members of such a House, its highly partisan structure (emphasized by the introduction of a limited system of proportional representation) and the subservient role imposed on it, would render it ineffective in carrying out this important function.

REGIONAL DISPARITIES

Your committee agrees that, in principle, the reduction of regional disparities is a matter that should be dealt with in the Constitution. The references in the Bill are in clause 96 and in the Statement of Aims. It is noted, however, that the operative clause does not give clear expression to the question of ability to pay and does not create any enforceable obligation to assure, as nearly as is practicable, that each province is able to supply to its people a national average level of public services without a greater burden of taxation than the national average.

The matter of making this commitment enforceable is obviously a difficult one and your committee recommends that it be given further consideration by an appropriate Senate committee.

THE SUPREME COURT OF CANADA

1. *Present provisions*

The *B.N.A. Act* (s. 101) simply provides that Parliament may establish a general court of appeal for Canada. Pursuant to this power, Parliament established the Supreme Court in 1875. The present *Supreme Court Act* provides that the Court shall consist of nine judges (the number having been increased from seven to nine in 1949 on abolition of appeals to His Majesty in Council). The Act also provides for the appointment of the Registrar and other officers, for the sessions and quorum of the Court, for its jurisdiction, for the procedure in appeals and for a number of other related and administrative matters.

The Act merely stipulates that the judges must be appointed from among the members of the bench or the provincial Bars by the Governor in Council and does not deal in any way with the process of selection. The only regional requirement is in section 6 which states that at least three of the judges shall come from Quebec.

peuvent être définies et traduites dans les dures réalités des négociations, des compromis et des ententes conclus à la conférence fédérale-provinciale. Les gouvernements canadiens, celui du fédéral comme ceux des provinces, ainsi que la population du Canada se sont révélés par le passé de force égale à cet égard. Il n'y a aucune raison de supposer que ces défis ne peuvent être relevés à nouveau. Votre Comité croit déceler chez les parrains du Bill C-60 une certaine confusion entre une assemblée fédérale-provinciale et une seconde Chambre parlementaire.

Cinquièmement, la Chambre de la Fédération pourrait-elle assumer efficacement un rôle d'enquêteur dans des questions qui concernent tout le pays?

Votre Comité en est venu à la conclusion que la durée limitée du mandat des membres de cette seconde Chambre, sa structure éminemment politique (accentuée par l'introduction d'un système restreint de représentation proportionnelle) et le rôle de subordonné qui lui est imposé rendraient l'exercice de ses fonctions inefficaces.

INÉGALITÉS RÉGIONALES

Le Comité reconnaît qu'en principe, il faudrait traiter dans la Constitution de la question de la réduction des inégalités régionales. La question est abordée dans le Bill à l'article 96 et dans la déclaration des objectifs du Bill. On remarquera cependant que le dispositif du projet de loi n'expose pas très clairement les aspects financiers de la question et ne crée aucune autre obligation qui ferait en sorte que, dans la mesure du possible, chaque province soit en mesure d'assurer à ses citoyens des services publics conformes à la moyenne nationale sans que le fardeau d'imposition ne dépasse cette même moyenne.

Il est naturellement difficile d'appliquer cet engagement et le Comité recommande que cette question soit de nouveau examinée par un Comité sénatorial compétent.

LA COUR SUPRÊME DU CANADA

1. *Dispositions actuelles*

L'article 101 de l'*AANB* stipule simplement que le Parlement peut créer une cour générale d'appel pour le Canada. S'appuyant sur ce pouvoir, le Parlement a établi la Cour suprême en 1875. Selon la version actuelle de cette loi, la Cour suprême se compose de neuf juges, ce nombre étant passé de sept à neuf en 1949 en raison de la suppression du droit d'appel à Sa Majesté en conseil. Cette loi contient également des dispositions concernant la nomination du registraire et des autres fonctionnaires, les sessions et le quorum, la juridiction de la cour, de la procédure d'appel et nombre d'autres questions connexes et administratives.

La loi stipule simplement que les juges doivent être nommés par le gouverneur en conseil et être choisis parmi les juges de la Cour du Banc de la Reine ou parmi les membres du barreau de l'une des provinces. Il n'est nullement question des modalités relatives au choix des juges. La seule exigence quant à

2. Proposed provisions

Bill C-60 would incorporate in the Constitution, rather than a mere statute, provisions establishing the Court, stipulating the number of judges (which would be increased from the present nine to eleven) and requiring that they be appointed from the regions of Canada, including Quebec. Parliament would continue to provide by ordinary statute for the organization and maintenance of the Court.

The proposed new constitutional provisions would also include features not heretofore dealt with in the *Supreme Court Act* or any other legislation setting out in considerable detail the procedure for the selection of judges of the Supreme Court. The consent of the Attorney-General of the prospective appointee's province would have to be secured, or where agreement could not be reached, a nominating council would be constituted. Ultimately, the appointment would have to be approved by the proposed House of the Federation.

Finally, the Bill proposes to place in the Constitution a requirement that all civil law questions be decided exclusively by a majority of the judges of the Court appointed from Quebec.

In addition to putting these provisions into the Constitution, the Bill proposes that they be "entrenched" (see clause 133). Parliament, even after entrenchment, would of course still be free to deal unilaterally with matters of organization and maintenance of the Court by ordinary statute.

3. Evidence

The evidence on these proposals that your committee has heard to date is somewhat conflicting, although in the end no witness favoured the ratification of appointments by the House of the Federation. Unfortunately time did not permit, before completion of the present report, the hearing of all the witnesses that your committee originally hoped to hear. Nevertheless, your committee considers that it should set forth its views on the subject based on the evidence already heard.

4. Observations

Your committee sees merit in expanding in the Constitution the very rudimentary provisions now contained in the *B.N.A. Act*. The Constitution should actually establish the Court, provide for the number of judges, for their qualifications, and for their selection on a regional basis. The Supreme Court of Canada is the final Court of Appeal for constitutional matters and for the interpretation of both federal and provincial laws arising in cases coming from federal and provincial courts. For this reason, your committee thinks there is merit, in principle, in entrenching such provisions in the Constitution. However, it is reluctant to make a final recommendation in this regard in the absence of a constitutional amending formula.

l'origine des juges se trouve à l'article 6 qui stipule qu'au moins trois juges seront choisis au Québec.

2. Dispositions proposées

Le Bill C-60 insérerait dans la Constitution plutôt que dans une simple loi des dispositions établissant la Cour suprême, fixant le nombre de juges (qui passerait de neuf à onze) et exigeant qu'ils soient choisis dans les régions du Canada, y compris le Québec. Par le biais de lois ordinaires, le Parlement continuerait à assurer le fonctionnement administratif de la Cour suprême.

Les nouvelles dispositions constitutionnelles comprendraient également des aspects qui ne sont pas visés par la *Loi sur la Cour suprême* ni par d'autres lois et décriraient très précisément les modalités de sélection des juges de la Cour suprême. Il faudrait pour cela obtenir le consentement du procureur général de la province concernée et, à défaut d'entente, instituer un comité. En dernière étape, la nomination devrait être approuvée par la Chambre de la Fédération dont la création est proposée.

Enfin, le projet de loi propose d'insérer dans la Constitution l'obligation voulant que les jugements portant sur une question relative au droit civil de la province de Québec soient rendus par une majorité de juges venant de cette province.

Le projet de loi propose non seulement que ces dispositions figurent dans la Constitution, mais encore qu'elles y soient consacrées. Même après la consécration, (voir article 133) le Parlement demeurerait, bien sûr, libre de légiférer unilatéralement sur la question du fonctionnement administratif de la Cour suprême par le biais de lois ordinaires.

3. Témoignages

Jusqu'à présent, les témoignages que votre Comité a entendus à propos de ces propositions sont quelque peu contradictoires, même si, en définitive, aucun témoin n'a approuvé la ratification des nominations de juges par la Chambre de la Fédération. Faute de temps, tous les témoins que votre Comité avait espéré entendre n'ont pu comparaître avant la fin du présent rapport. Néanmoins, votre Comité considère qu'avec les témoignages déjà entendus il peut déjà exprimer ses opinions sur le sujet.

4. Observations

Votre Comité estime souhaitable de préciser dans la Constitution les dispositions très rudimentaires déjà contenues dans l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique*. La Constitution devrait effectivement décider de la formation de la Cour, du nombre de juges, de leur compétence et du mode de sélection régionale. La Cour suprême du Canada est le tribunal de dernier recours pour les questions constitutionnelles et l'interprétation des lois fédérales et provinciales invoquées dans les affaires émanant des tribunaux fédéraux et provinciaux. C'est pourquoi votre Comité reconnaît également l'opportunité, en principe, d'inclure ces dispositions dans la Constitution, mais il hésite à présenter une recommandation finale à cet égard en l'absence de toute procédure d'amendement de la Constitution.

Your committee thinks that the number of judges of the Court should remain at nine. The present practice of the Court is to sit as a full bench in all important matters, particularly constitutional matters. There is evidence that a larger number in cases where the judges were inclined to write separate opinions, would make it difficult to ascertain the *ratio decidendi* of the judgment. Although fewer than the full court could be assigned to any particular constitutional case, this would involve the Chief Justice in making a selection from among his colleagues that could be criticized to the detriment of the Court's credibility.

Many have advanced the view that the proposed basis of regional appointment of judges would politicize the Court and that the only consideration should be the professional competence of the appointee. It is also argued that feelings of regional alienation and the perception that the Court is dominated by the central authority would be alleviated by constitutional guarantees providing for regional representation. In view of the present unwritten practice of making such appointments as much as possible on a regional basis, your committee considers that the risk of constitutionalizing the practice may not be as great as has been feared.

Your committee, however, would substitute for the consent of the provincial attorney general or the recommendation of a nominating council (subclause 106(3)) a provision requiring consultation, not only with the attorney general in the province of the prospective appointee, but as well, with the attorney general of each province within the region in question. The committee would propose that such a provision be included in the Constitution. If further elaboration on the consultative process is required, it should be in an Act of Parliament, which could be amended in the light of experience if necessary. However, your committee believes that the existing informal investigatory and consultative processes, properly carried out, are adequate. It sees dangers in too formalized a procedure that may unwittingly exclude highly qualified candidates and prove to be inflexible.

Your committee is opposed to the proposal that appointments to the Court would require ratification by the second chamber. Both judges and outstanding lawyers may be unwilling to submit themselves to such a procedure. If the preliminary selection process has been effectively carried out, ratification seems redundant. It has been observed that a ratification procedure exists in other countries, including the United States. We are not accustomed to this in Canada, however, and your committee is concerned that the high quality of appointments to the Supreme Court of Canada that has prevailed to date is unlikely to be improved and could well suffer by the introduction of this requirement.

Your committee also questions the proposed requirement that civil law questions be decided only by the judges appointed from Quebec. There is no similar provision in the present *Supreme Court Act* although the practice of the Court has been for some time that the three Quebec judges sit on all Quebec cases. Thus on a panel of five judges, normal in cases involving the Civil Code, all three Quebec judges usually sit.

Votre Comité estime que le nombre de juges de la Cour devrait être maintenu à neuf. À l'heure actuelle, la Cour siège en pléines assises pour étudier toutes les questions importantes, plus particulièrement les questions constitutionnelles. Tout indique qu'une augmentation du nombre de juges créerait des problèmes de détermination de l'élément décisif du jugement dans le cas où les juges seraient tentés d'émettre des avis divergents. Même s'il n'était pas nécessaire de réunir les pléines assises pour traiter de certaines questions constitutionnelles, il faudrait alors que le juge en chef effectue une sélection parmi ses collègues, ce qui pourrait engendrer des critiques et affecter la crédibilité du tribunal.

On a prétendu à maintes reprises que le projet de nomination régionale des juges allait politiser la Cour et que le seul critère à retenir devrait être celui de la compétence professionnelle de la personne nommée. On a également soutenu que le sentiment d'aliénation régionale et l'impression que la Cour est dominée par l'autorité centrale seraient atténués par des garanties constitutionnelles prévoyant une représentation régionale. Compte tenu de la pratique implicite actuelle qui favorise le plus possible les nominations régionales, votre Comité estime que le risque de rendre constitutionnelle cette pratique peut ne pas être aussi grand qu'on l'a craint.

Votre Comité substituerait au consentement du procureur général de la province pour la recommandation d'un comité de nomination (par. 106(3)) une consultation obligatoire, non seulement auprès du procureur général de la province de l'éventuel juge, mais également auprès du procureur général de chaque province au sein de la région qui sera représentée, et il proposerait qu'une telle disposition figure dans la Constitution. S'il est nécessaire d'élaborer davantage le processus de consultation, il faudrait le faire par une loi du Parlement, qui pourrait être modifiée, au besoin, à la lumière de l'expérience acquise. Votre Comité est toutefois d'avis qu'il serait tout à fait convenable de s'en tenir au souple processus d'enquête et de consultation actuel à condition que celui-ci soit bien suivi, craignant qu'une procédure trop formelle n'élimine indûment certains candidats hautement compétents et ne manque de souplesse.

Votre Comité s'oppose également à ce que la nomination des juges de la Cour suprême soit obligatoirement entérinée par la seconde Chambre. Certains juges aussi bien que certains avocats éminents pourraient être réticents à se soumettre à une telle procédure. Si la sélection préliminaire est bien faite, cette ratification sera superflue. Fait à souligner, d'autres pays, dont les États-Unis, ont déjà une procédure semblable. Cette pratique n'étant pas courante au Canada, votre Comité voit mal comment les méthodes de sélection qui nous ont valu jusqu'à maintenant d'excellents juges à la Cour suprême pourraient être améliorées et il craint que l'adoption d'une telle exigence ne soit qu'au détriment de la Cour suprême.

Votre Comité met également en doute la proposition voulant que les décisions en matière de droit civil soient réservées aux seuls juges du Québec. Bien qu'il n'existe pas de disposition semblable dans l'actuelle *Loi sur la Cour suprême*, il est d'usage depuis un certain temps de requérir la présence des trois juges du Québec pour l'audition de tous les litiges québécois.

There are difficulties with the wording proposed in the Bill. A civil law question could easily arise in a case in the courts of a province other than Quebec—for example, in a dispute involving a contract stipulated to be governed by Quebec law. It is questionable whether the decision of such a case exclusively by the Quebec judges would help to promote the unifying effect that it is hoped constitutional reform would achieve. Another difficulty is that private law may serve merely to open the door to wider considerations of a public law nature. There have indeed been cases of this kind.

If there were evidence that the participation of common law judges in civil law cases was doing violence to civil law jurisprudence, there might be some basis for the proposal. While there have been complaints in this regard, the material that has been written on the subject suggests that, to the extent that there has been a problem, it occurred many years ago and would not be addressed by the proposal. It is always open to the Quebec legislature to nullify what it is convinced is a bad precedent.

In his commentary on Bill C-60, which was made available to your committee, Professor David Kwavnick of Carleton University, Ottawa, included an analysis of civil law cases decided by the Supreme Court between the years 1960 to 1966. At the request of the committee a similar analysis for the period 1967 to 1978 was made by Mr. Jeffrey Lawrence of the Research Branch of the Library of Parliament and both these analyses are attached to this Report as *Appendix "B"*.

The analyses demonstrate that the vast majority of cases (over 90% in the 1967-78 period) were decided in the manner proposed by a majority of the civil law judges on the Court. In no case did a Quebec judge not participate in the majority decision. In the very small percentage of cases in which a common law judge or judges were decisive as to the outcome of the case, the questions although technically arising under the Civil Code, involved matters of interpretation of the language used in a contract, the application of facts to the law and questions other than questions of civil law theory or doctrine.

Since the *Supreme Court Act* was amended several years ago requiring leave to appeal, the number of private law cases heard by the Court is likely to diminish for the reason that they will not meet the required test of national importance. Moreover, the practice is that the applications for leave from Quebec are heard by a panel containing at least a majority of the Quebec judges.

While it is obviously desirable that the Quebec judges participate in civil law cases, your committee considers that there should be no requirement that questions of civil law must be decided exclusively by them. If in truth the problem being addressed is more "felt" or perceived, than real, as was suggested by witnesses from the Department of Justice (Senate Committee Proceedings, Issue No. 5, page 55), the

cois. Ainsi, les causes relevant normalement du Code civil sont entendues par cinq juges, dont trois viennent du Québec.

Le libellé utilisé dans le projet de loi pose également certaines difficultés. Un point de droit civil pourrait aisément être invoqué devant un tribunal d'une province autre que le Québec, par exemple, dans une affaire relative à un contrat expressément régi par une loi québécoise. Les opinions sont partagées à savoir si le fait de réserver la décision dans ce cas aux seuls juges du Québec aiderait à promouvoir l'idéal d'unité qu'on espère atteindre avec la réforme constitutionnelle. Il arrive parfois qu'un point de droit privé soit soulevé simplement pour introduire des notions plus générales qui relèvent du droit public. Le cas s'est déjà présenté.

Si l'on pouvait prouver que dans les affaires civiles, la participation de juges de *common law* a dénaturé la jurisprudence en matière de droit civil, cette proposition serait en partie justifiée. Bien que des plaintes aient été formulées en ce sens, les exposés à ce sujet font observer que, dans la mesure où des problèmes se sont posés, ils remontent à de nombreuses années et ont peu à voir avec la proposition. L'Assemblée législative du Québec a toujours la possibilité de casser un jugement qu'elle considère être un mauvais précédent.

Dans ses observations sur le Bill C-60, qui ont été transmises à votre Comité, M. David Kwavnick, de l'Université Carleton, à Ottawa, a effectué également une analyse d'affaires civiles tranchées par la Cour suprême entre 1960 et 1966. À la demande du Comité, une analyse analogue pour la période 1967-1978 a été effectuée par M. Jeffrey Lawrence, du Service de recherches de la Bibliothèque du Parlement, et ces deux analyses ont été annexées au présent rapport à titre d'*Appendice B*.

Ces analyses montrent que la grande majorité des causes entendues par la Cour suprême (plus de 90% au cours de la période de 1967 à 1978) ont été tranchées, comme on le propose ici, par une équipe de juges formée majoritairement de civilistes. En aucun cas, une décision majoritaire n'a été rendue sans la présence d'un juge du Québec. Les rares fois où un ou des magistrats de *common law* ont dicté le prononcé du jugement, le litige, bien que relevant techniquement du Code civil, portait sur l'interprétation à donner au libellé d'un contrat, sur l'application des faits à la loi ou sur des points autres que la base ou le principe du droit civil.

La *Loi sur la Cour suprême* ayant été modifiée il y a plusieurs années pour permettre aux intimés d'interjeter appel, le nombre des affaires de droit privé soumises à la Cour suprême devrait diminuer, étant donné qu'elle ne susciterait plus l'intérêt du pays tout entier. De plus, la coutume veut que les demandes d'appel provenant du Québec soient entendues par un tribunal comprenant une majorité de juges du Québec.

Bien qu'il soit évidemment souhaitable que les juges du Québec participent aux décisions en matière de droit civil, votre Comité estime qu'il ne devrait y avoir aucune obligation de réserver les questions de droit civil au seul jugement des magistrats du Québec. Si l'on ne peut nier que ce problème est davantage « senti » ou perçu que réel, comme l'ont suggéré les témoins du ministère de la Justice (compte rendu du Comité,

most that should be written into the Constitution or, preferably, the *Supreme Court Act*, is that a majority of the Quebec judges must sit on all cases raising questions of civil law and on all applications for leave to appeal in such cases coming from the Quebec courts.

Respectfully submitted,

5:55), la seule exigence qui devrait être inscrite dans la Constitution, ou de préférence dans la *Loi sur la Cour suprême*, devrait être qu'une majorité de juges du Québec soit obligatoirement saisie des causes relevant du droit civil et de toutes les demandes d'appel découlant d'affaires civiles jugées par les tribunaux du Québec.

Respectueusement soumis,

Le président

Richard J. Stanbury

Chairman

APPENDIX "A"

ANNEXE «A»

Witnesses who appeared before the Committee

Dr. B. L. Strayer, Q.C.
Assistant Deputy Minister (Public Law)
and Special Counsel on the Constitution
Department of Justice

Miss Alice Desjardins, Q.C.
Director
Advisory and Research Services
Department of Justice

Miss Edythe MacDonald, Q.C.
Senior Counsel
Department of Justice

Dr. W. R. Lederman
Professor of Law
Queen's University

Mr. W. S. Tarnopolsky
Professor of Law
Osgoode Hall, York University

The Honourable J. C. McRuer, Q.C.

Dr. Gerald Morris
Law School, University of Toronto

Professor Léon Dion
Université Laval

The Honourable K. Rafe Mair, Chairman
Cabinet Committee on Confederation, and
Minister of Consumer and Corporate Affairs
Province of British Columbia

Mr. Melvin H. Smith
Deputy Minister, Constitutional Affairs
Province of British Columbia

Les témoins qui ont comparu devant le Comité

M. B. L. Strayer, c.r.,
Sous-ministre adjoint (droit public) et
Conseiller social en matière constitutionnelle
Ministère de la Justice

M^{lle} Alice Desjardins, c.r.,
Directeur,
Service de consultation
Ministère de la Justice

M^{lle} Edythe MacDonald, c.r.,
Avocat-Conseil spécial
Ministère de la Justice

M. W. R. Lederman,
professeur de Droit
Université Queen's

M. W. S. Tarnopolsky,
professeur de Droit
Osgood Hall, Université York

L'honorable J. C. McRuer, O.C.

M. Gerald Morris,
Faculté de Droit Université de Toronto

M. Léon Dion,
Université Laval

L'honorable K. Rafe Mair,
Président du Comité du Cabinet sur la Confédération
et Ministre des Affaires de la Consommation et des
Corporations
Province de la Colombie-Britannique

M. Melvin H. Smith,
Sous-ministre aux Affaires constitutionnelles
Province de la Colombie-Britannique

APPENDIX "B"

ANNEXE «B»

I. Analysis of civil law decisions rendered by the Supreme Court of Canada between the years 1967 to 1978:

I. Analyse des décisions de droit civil rendues par la Cour suprême du Canada entre 1967 et 1978:

A. MAJORITY DECISIONS

A. DÉCISIONS PRISES À LA MAJORITÉ

Composition of Panel	Composition of Majority	Number of Cases	Composition du tribunal	Composition de la majorité	Nombre de causes
3 civil 2 common	Unanimous	44	3 civilistes 2 common law	Unanime	44
2 civil 3 common	Unanimous	12	2 civilistes 3 common law	Unanime	12
1 civil 4 common	Unanimous	1	1 civiliste 4 common law	Unanime	1
2 civil 5 common	Unanimous	1	2 civilistes 5 common law	Unanime	1
3 civil 3 common	Unanimous	1	3 civilistes 3 common law	Unanime	1
3 civil 6 common	Unanimous	2	3 civilistes 6 common law	Unanime	2

B. SPLIT DECISIONS

B. DÉCISIONS PARTAGÉES

3 civil 2 common	3 civil	0	3 civilistes 2 common law	3 civilistes	0
3 civil 2 common	2 civil 2 common	3	3 civilistes 2 common law	2 civilistes 2 common law	3
3 civil 2 common	2 civil 1 common	2	3 civilistes 2 common law	2 civilistes 1 common law	2
3 civil 2 common	1 civil 2 common	4	3 civilistes 2 common law	1 civiliste 2 common law	4
2 civil 3 common	1 civil 3 common	1	2 civilistes 3 common law	1 civiliste 3 common law	1
2 civil 3 common	1 civil 2 common	2	2 civilistes 3 common law	1 civiliste 2 common law	2

II. Analysis of civil law decisions rendered by the Supreme Court of Canada between the years 1960 to 1966:

II. Analyse des décisions de droit civil rendues par la Cour suprême du Canada entre 1960 et 1966:

A. MAJORITY DECISIONS

A. DÉCISIONS PRISES À LA MAJORITÉ

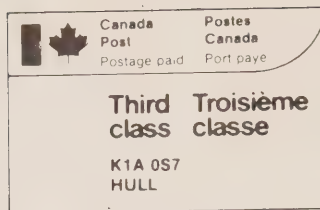
Composition of Panel	Composition of Majority	Number of Cases	Composition du tribunal	Composition de la majorité	Nombre de causes
3 civil 2 common	Unanimous	35	3 civilistes 2 common law	Unanime	35
2 civil 3 common	Unanimous	9	2 civilistes 3 common law	Unanime	9
3 civil no common	Unanimous	1	3 civilistes aucun common law	Unanime	1

B. SPLIT DECISIONS

3 civil	2 civil	3
2 common	2 common	
3 civil	3 civil	2
2 common	1 common	
2 civil	1 civil	1
3 common	2 common	

B. DÉCISIONS PARTAGÉES

3 civilistes	2 civilistes	3
2 common law	2 common law	
3 civilistes	3 civilistes	2
2 common law	1 common law	
2 civilistes	1 civiliste	1
3 common law	2 common law	



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7



Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978

Quatrième session de la
trentième législature, 1978

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Special
Senate Committee on the*

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
spécial du Sénat sur la*

CONSTITUTION

Chairman:
The Honourable R. J. STANBURY

Tuesday, November 21, 1978

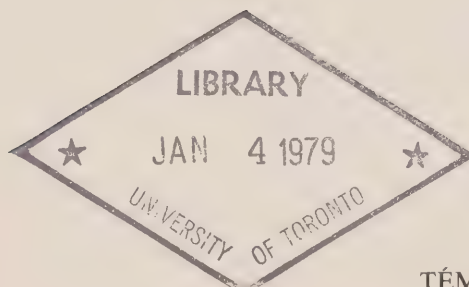
Issue No. 2

CONSTITUTION

Président:
L'honorable R. J. STANBURY

Le mardi 21 novembre 1978

Fascicule n° 2



WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

SPECIAL COMMITTEE OF THE
SENATE ON THE CONSTITUTION

The Honourable Richard J. Stanbury, *Chairman*
The Honourable Jacques Flynn, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Argue	Lucier
Austin	Marchand
Barrow	Marshall
Bosa	McElman
Bourget	Molson
Connolly	Olson
(<i>Ottawa West</i>)	Petten
Flynn	Phillips
Forsey	Rizzuto
Fournier	Robichaud
(<i>de Lanaudière</i>)	Smith
Godfrey	(<i>Colchester</i>)
Grosart	Stanbury
Hayden	Wagner
Lafond	Williams
Lang	Yuzyk

(Quorum 10)

COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT
SUR LA CONSTITUTION

Président: L'honorable Richard J. Stanbury
Vice-président: L'honorable Jacques Flynn

et

Les honorables sénateurs:

Argue	Lucier
Austin	Marchand
Barrow	Marshall
Bosa	McElman
Bourget	Molson
Connolly	Olson
(<i>Ottawa-Ouest</i>)	Petten
Flynn	Phillips
Forsey	Rizzuto
Fournier	Robichaud
(<i>de Lanaudière</i>)	Smith
Godfrey	(<i>Colchester</i>)
Grosart	Stanbury
Hayden	Wagner
Lafond	Williams
Lang	Yuzyk

(Quorum 10)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, June 28, 1978:

The Honourable Senator Connolly, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator McIlraith, P.C.:

That a Special Committee of the Senate be appointed to consider and report upon the subject-matter of the Bill C-60, intituled: "An Act to amend the Constitution of Canada with respect to matters coming within the legislative authority of the Parliament of Canada, and to approve and authorize the taking of measures necessary for the amendment of the Constitution with respect to certain other matters", in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto;

That the Committee have power to engage the services of such counsel, staff and technical advisers and to incur such special expenses as may be necessary for the purpose of the inquiry; and

That the Committee have power to send for persons, papers and records, to examine witnesses, to print such papers and evidence from day to day as may be ordered by the Committee and to sit during adjournments of the Senate.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 28 juin, 1978:

L'honorable sénateur Connolly, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur McIlraith, C.P.,

Qu'un comité spécial du Sénat soit constitué pour enquêter et faire rapport sur la teneur du Bill C-60, intitulé: «Loi modifiant la Constitution du Canada dans certains domaines ressortissant à la compétence législative du Parlement du Canada et prévoyant les mesures nécessaires à la modification de la Constitution dans certains autres domaines», avant que ce bill ou toutes autres questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat;

Que le Comité soit autorisé à retenir les services d'avocats, de personnel et de conseillers techniques dont il pourra avoir besoin et à engager des dépenses spéciales aux fins de l'enquête; et

Que le Comité soit autorisé à convoquer des personnes, à demander le dépôt de dossiers et de documents, à interroger des témoins, à faire imprimer au jour le jour les documents et les témoignages que le Comité pourra requérir et à siéger durant les ajournements du Sénat.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 21, 1978
(6)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Special Committee of the Senate on the Constitution met this day at 10:35 a.m., the Chairman, the Honourable Richard J. Stanbury, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Austin, Bosa, Bourget, Connolly (*Ottawa West*), Flynn, Forsey, Godfrey, Hayden, Lafond, Lang, Marchand, Marshall, McElman, Molson, Olson, Smith (*Colchester*), Stanbury and Williams (18).

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Beaubien, Côtteau, Desruisseaux and Goldenberg (4).

In attendance: Mr. Robert J. Cowling, Counsel to the Committee.

Witness:

The Right Honourable Roland Michener.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference:

"The subject-matter of Bill C-60 intituled: 'An Act to amend the Constitution of Canada with respect to matters coming within the legislative authority of the Parliament of Canada, and to approve and authorize the taking of measures necessary for the amendment of the Constitution with respect to certain other matters', of the Third Session of the Thirtieth Parliament, or any matter relating thereto;"

The Right Honourable Mr. Michener made an opening statement and answered questions put to him by the Committee.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

F. Belzile

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 NOVEMBRE 1978
(6)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité spécial du Sénat sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 10 h 35 sous la présidence de l'honorable Richard J. Stanbury (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Austin, Bosa, Bourget, Connolly (*Ottawa-Ouest*), Flynn, Forsey, Godfrey, Hayden, Lafond, Lang, Marchand, Marshall, McElman, Molson, Olson, Smith (*Colchester*), Stanbury et Williams (18).

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Beaubien, Côtteau, Desruisseaux et Goldenberg (4).

Aussi présent: M. Robert J. Cowling, conseiller du Comité.

Témoïn:

Le très honorable Roland Michener.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi:

«La teneur du Bill C-60, intitulé: «Loi modifiant la Constitution du Canada dans certains domaines ressortissant à la compétence législative du Parlement du Canada et prévoyant les mesures nécessaires à la modification de la Constitution dans certains autres domaines», avant que ce bill ou toutes autres questions qui s'y rattachent ne soient soumis au Sénat;»

Le très honorable M. Michener fait une déclaration préliminaire et répond aux questions qui lui sont posées par les membres du Comité.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 21, 1978

[Text]

The Special Senate Committee on the Constitution met this day at 10.30 a.m. to resume consideration of the committee's order of reference.

Senator Richard J. Stanbury (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, I should like to bring the meeting to order and introduce our guest, not that he needs any introduction in this assembly. What I should be doing is introducing my daughter who is sitting at the back of the room. She decided that she wanted to come and listen to the Right Honourable Roland Michener.

As you all know, our witness this morning is the Right Honourable Roland Michener. Mr. Michener was born in Lacombe, Alberta in 1900. A Rhodes Scholar, he obtained his undergraduate degree from the University of Alberta and then studied at Oxford University where he earned a B.A. (1920), a B.C.L. (1923), and an M.A. (1929). Called to the Bar at the Middle Temple, England, in 1923 and to the Bar of Ontario in 1924, he was a practising lawyer with the firm of Lang, Michener and others from 1924 to 1957. He was created King's Counsel in 1943.

Mr. Michener was a member of the Ontario Legislature for St. David's, Toronto, from 1945 to 1948, and for two of those years served as Provincial Secretary and Registrar for the Province of Ontario. He was a member of the House of Commons from 1953 to 1962, and was elected Speaker of the House of Commons in 1957 and in 1958. From 1962 to 1964 he was Chairman of the Manitoba Royal Commission on Local Government and Finance. He was appointed High Commissioner to India in 1964 and served in that position until 1967. He was also Ambassador to Nepal from 1965 to 1967. From 1967 to 1974 he was Governor General of Canada. He was also Chancellor and Principal Companion of the Order of Canada from 1967 to 1974.

Mr. Michener is now Chancellor of Queen's University. He is the very active President of the Canadian Institute of International Affairs, and he tells me that he has sundry other activities—some of which I am involved in also—which, he says, are more profitable activities, at least in financial terms, than he has been involved in in public life over the years.

Honourable senators, it is a great pleasure and honour to have the Right Honourable Roland Michener with us. As you know, our purpose in asking him to be here was a rather limited one, in the sense that it was not our intention to go into great detail with respect to the entire constitutional problem. We felt that if there was anyone who could give the best evidence with respect to the relationship between the monarchy, the Governor General and the executive, it would have to be the Right Honourable Roland Michener.

In view of the fact that at the First Ministers' Conference it was determined that they wanted to codify the actual situation with respect to that relationship, we felt it would be helpful to have as a witness the Right Honourable Roland Michener to help us focus the situation in that relationship as he

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 21 novembre 1978

[Traduction]

Le Comité spécial du Sénat sur la Constitution se réunit aujourd'hui à 10 h 30 pour reprendre l'étude de son ordre de renvoi.

Le sénateur Richard J. Stanbury (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, j'aimerais déclarer cette séance ouverte et vous présenter notre invité, qui en fait n'a pas besoin d'être présenté à cette assemblée. Ce que je devrais faire c'est plutôt de vous présenter ma fille qui est assise au fond de la salle. Elle a décidé qu'elle voulait venir entendre le très hon. Roland Michener.

Comme vous le savez tous, notre témoin de ce matin est en effet le très hon. Roland Michener. M. Michener est né à Lacombe (Alberta) en 1900. Il a fait ses études de premier cycle à l'Université de l'Alberta, études qu'il a poursuivies comme boursier Rhodes à l'université d'Oxford qui lui a décerné un B.A. (1922), un B.C.L. (1923) et un M.A. (1929). Reçu au barreau au Middle Temple (Angleterre) en 1923 et en Ontario en 1924, il a été membre de l'étude Lang, Michener et associés, de 1924 à 1957. En 1943 il était nommé conseiller du roi.

De 1945 à 1948, M. Michener a été député de St. David's (Toronto) à l'Assemblée législative de l'Ontario et de 1946 à 1948 il a été Secrétaire provincial et Régistraire de l'Ontario. Élu député à la Chambre des communes en 1953, il y est resté jusqu'en 1962, et en devient l'Orateur en 1957 et 1958. De 1962 à 1964 il a été le président de la Commission royale du Manitoba sur le gouvernement local et les Finances. Il a ensuite été nommé Haut Commissaire en Inde en 1964, poste qu'il a occupé jusqu'en 1967 tout en étant ambassadeur au Nepal de 1965 à 1967. De 1967 à 1974 il a été gouverneur général du Canada. Il a également été chancelier et principal compagnon de l'Ordre du Canada de 1967 à 1974.

M. Michener est à l'heure actuelle le Chancelier de l'université Queen's. Il est aussi le président très actif de l'Institut canadien des affaires internationales, il il me dit qu'il a une foule d'autres activités, qui sont en partie aussi les miennes, qui, me confie-t-il, sont plus profitables, du moins au point de vue financier que celles de ses années de vie publique.

Honorables sénateurs, je suis très heureux et j'ai l'honneur de vous présenter le très honorable Roland Michener. Comme vous le savez, nous lui avons demandé de témoigner sur un point particulier en ce sens que nous n'avions pas l'intention de nous lancer dans une discussion détaillée de l'ensemble du problème constitutionnel. Nous pensions que la personne la mieux qualifiée pour témoigner sur les relations entre la monarchie, le gouverneur général et le pouvoir exécutif serait justement le très honorable Roland Michener.

Compte tenu du fait que lors de la Conférence des premiers ministres, il a été prévu de sanctionner les pratiques réelles concernant cette relation dans la Constitution, nous avons trouvé bon d'avoir le très honorable Roland Michener comme témoin afin de nous aider d'une part à cristalliser la situation à

[Text]

experienced it, and perhaps give us some inside insight as to what has happened since that time.

Mr. Michener has a short statement that he will make to begin with, and then we will have a series of questions. Mr. Cowling, our counsel, has had an opportunity to discuss some of the areas on which we might want elaboration. Therefore, we might get some leadership from Mr. Cowling and then, if you wish, you will be free to ask questions.

I sense that Senator Goldenberg has a comment he wishes to make.

Senator Goldenberg: You missed a very important fact about Mr. Michener. You did not tell us that his father was a senator.

The Chairman: That is very cogent. Would you please make your opening statement, Mr. Michener? The statement has been circulated.

The Right Honourable Roland Michener: Mr. Chairman, and members of the committee—I was going to say, «Monsieur le président et honorables membres du Sénat,» as I used to say in the Speech from the Throne—thank you for your generous introduction. I appreciate your invitation to appear as a witness and regret that illness prevented my attending last September. Perhaps it is all to the good, because since then the need for such testimony as I might give seems to have diminished. At least, the provisions of Bill C-60 relating to the Crown have become less controversial, by reason of the acceptance by the First Ministers of the Prime Minister's assurance that Bill C-60, in dealing with the Crown, Monarch, and Governor General in constitutional terms, was not intended to make any change but simply to describe the existing responsibilities, rights and practices, and the reference of these provisions to the officials for further appropriate drafting to give consideration and effect to this intention. Furthermore, the first report of your proceedings, presented on October 18, already points to some of the required redrafting.

In these circumstances, you will doubtless expect me to deal with, first, current practices in the Canadian constitutional monarchy, as represented by Her Majesty the Queen of Canada and the Governor General of Canada, and the relationship of the latter with each other and with the government and Parliament of Canada; and possibly, secondly, how to give constitutional expression to these practices.

The first I shall be glad to attempt, at least in general terms, relying on my personal experience in office rather than on my less evident qualifications as a constitutional lawyer. My successor could give more up-to-date evidence, but, as we all know, a Governor General in office avoids public statements on matters affecting his ministers, especially controversial matters. Neither my predecessors nor I would have been willing witnesses in the present situation while in office. However, as an ex-Governor General I have lost those inhibitions and so am free, and, I feel, in duty bound, to give you what assistance I can, particularly as I am the sole survivor of my species.

[Traduction]

ce sujet d'après sa propre expérience et d'autre part de nous donner sa perception de ce qui s'est produit, depuis ce temps-là.

M. Michener a d'abord une courte déclaration préliminaire à nous faire et ensuite nous passerons aux questions. M. Cowling, notre conseiller juridique, a eu l'occasion de discuter de certains domaines que nous aimerions peut-être voir développer davantage. M. Cowling pourrait donc peut-être orienter la discussion et ensuite, si vous le voulez bien, nous passerons aux questions.

Je vois que le sénateur Goldenberg a quelque chose à dire.

Le sénateur Goldenberg: Vous avez oublié quelque chose de très important au sujet de M. Michener: vous n'avez pas dit que son père était sénateur.

Le président: C'est très probant. Monsieur Michener, voulez-vous faire votre déclaration préliminaire? Elle a d'ailleurs été distribuée.

Le très honorable Roland Michener: Monsieur le président et membres du Comité—j'allais dire «Monsieur le président et honorables membres du Sénat» comme j'en avais l'habitude pour le discours du Trône—merci de votre présentation flatteuse. Je vous remercie de m'avoir invité à comparaître comme témoin et regrette de n'avoir pu, pour des raisons de santé, venir en septembre dernier. C'est peut-être un mal pour un bien puisque depuis lors, le témoignage que je pourrais vous donner a diminué d'intérêt. Au moins, les dispositions du bill C-60 relatives à la Couronne ont depuis fait l'objet de moins de controverses. En effet, le premier ministre a rassuré les premiers ministres provinciaux au sujet du bill C-60 en disant que ce dernier—pour ce qui a trait à la Couronne, à la monarchie et au gouverneur général sur le plan constitutionnel—n'avait pas pour but d'apporter des changements, mais tout simplement de définir les responsabilités, les droits et les pratiques actuelles pour la gouverne des responsables afin qu'à l'avenir ils puissent en tenir compte en rédigeant le libellé. En outre, le premier rapport de vos délibérations présenté le 18 octobre, fait déjà mention d'une partie de la reformulation nécessaire.

Dans les circonstances actuelles, j'imagine que vous voudrez sans doute que je vous parle d'abord des pratiques actuelles relatives à la monarchie constitutionnelle au Canada, représentée par sa majesté la reine du Canada et le gouverneur général du Canada, puis des rapports qui existent entre ce dernier et la reine et avec le gouvernement et le Parlement du Canada. Deuxièmement, vous voudrez sans doute savoir comment on pourra sanctionner ces pratiques dans la Constitution.

Je répondrais volontiers à la première question, tout au moins d'une manière générale, en me fondant sur mon expérience personnelle pendant mes années de service, plutôt que sur mes qualifications de juriste en droit constitutionnel, lesquelles sont moins évidentes. Mon successeur pourra vous donner des témoignages plus récents, mais comme vous le savez, un gouverneur général en fonctions évite toute déclaration en public sur des questions touchant ses ministres et notamment sur des questions qui prêtent à controverse. Ni mes prédécesseurs ni moi sommes prêts à comparaître comme témoins dans la situation actuelle pendant l'exercice de nos fonctions. Toutefois, en tant qu'ancien gouverneur général, ces

[Text]

Much has changed since the Dominion of Canada was constituted in 1867. The British Empire has given place to a Commonwealth of 36 fully independent but freely associated states. The Queen, who became Empress, has given place to a queen who presides over all these states as the Head of the Commonwealth, retaining sovereignty over the continuing kingdoms, about 16 of them, including Canada, but having no claim to allegiance from those states, 20 in number, that have adopted republican constitutions. These numbers are my latest recollection, but the Commonwealth has a habit of enlarging itself and changing.

In this same interval, the Balfour Declaration of 1926, the Statute of Westminster of 1931, and numerous amendments to the original B.N.A. Act have effected some of the changes appropriate to the times. Nevertheless, the written record has not been kept up to date to include other desirable adjustments to our constitutional practice, which have in fact been tacitly accepted. These conventional usages and fictions make it difficult to determine what is fully accepted practice in the field which concerns us. Their usefulness is obvious, and provides one reason why Bill C-60 should be drawn in sufficiently flexible terms to leave room for the further elaboration of relationships which have been and are still evolving.

I note that there is some difference amongst the experts as to the effect of clause 35 of the bill, as to what convention it incorporates and what scope it leaves for growth of this kind. As the Department of Justice comment of August 24, which I think the honourable senators have, suggests:

Consideration should be given to expressing in even clearer fashion the principle that present conventional powers and practices are not meant to be changed by expressing only some of them in statutory form.

Senator Connolly (Ottawa West): Might I just interject here, Mr. Chairman? I take it that comment from the Department of Justice was given during our own hearings here. Is that a quote from our record, or is it from the joint committee's record?

Mr. Michener: It is from a departmental memorandum. I am not sure whether it has been distributed.

Mr. R. J. Cowling, Adviser to the Committee: I do not think it has been distributed to everybody. It is entitled "Comments on Analysis Prepared for Senator Forsey in Relation to the Position of the Queen" and so on, and it is dated August 24, 1978.

Senator Forsey: I do not think it was presented to either committee.

Mr. Cowling: No.

[Traduction]

restrictions ne s'appliquent plus à moi, de sorte que je suis libre, et d'ailleurs, je suis d'avis qu'il est de mon devoir de vous fournir toute l'aide possible, plus particulièrement du fait que je suis le seul survivant de mon espèce.

Il y a eu beaucoup de changements depuis l'époque où le Dominion du Canada a été créé, en 1867. L'Empire britannique a cédé la place à un Commonwealth composé de 36 états entièrement indépendants mais librement associés. La reine qui était devenue impératrice a cédé la place à une reine qui est à la tête de tous ces États en tant que chef du Commonwealth. Elle conserve la souveraineté sur les États qui ont conservé la royauté, soit 16 environ, y compris le Canada, mais les États, au nombre de 20, qui ont adopté une constitution républicaine ne veulent pas allégeance. Ces chiffres sont les derniers dont je me souviens mais le Commonwealth a l'habitude de s'agrandir et de changer.

Dans ce même intervalle, la déclaration Balfour de 1926, les Statuts de Westminster de 1931 ainsi que de nombreux amendements au texte original de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ont apporté certaines modifications convenant aux époques. Néanmoins, les documents écrits n'ont pas été maintenus à jour pour inclure d'autres rajustements souhaitables à notre pratique constitutionnelle qui ont en fait été tacitement acceptés. Ces usages conventionnels et ces fictions rendent difficiles de déterminer la pratique qui est pleinement acceptée dans le domaine qui nous occupe. Leur utilité est manifeste et fournit une des raisons pour laquelle le bill C-60 doit être rédigé en termes suffisamment souples pour laisser place à l'élaboration de rapports complémentaires qui ont évolué et qui évoluent encore.

Je remarque qu'il y a certaines divergences entre les experts en ce qui concerne les répercussions de l'article 35 du bill, les conventions qu'il englobe et la latitude qu'il laisse pour ce genre de croissance. Comme le laissent entendre les remarques du ministère de la Justice, du 24 août, dont les honorables sénateurs sont en possession je pense:

On doit veiller à exprimer de façon plus claire le principe que les pouvoirs et les pratiques conventionnels actuels ne sont pas destinés à être modifiés en exprimant seulement certains d'entre eux sous une forme statutaire.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Puis-je ici poser une question, monsieur le président? Je suppose que la remarque du ministère de la Justice a été formulée ici pendant nos propres audiences. S'agit-il d'une citation de notre procès verbal ou de celui du comité mixte?

M. Michener: Elle provient d'un mémoire du ministère. Je ne suis pas certain qu'il ait été distribué.

M. R. J. Cowling, conseiller du comité: Je ne pense pas qu'il ait été distribué à tout le monde. Il est intitulé «*Comments on Analysis Prepared for Senator Forsey in Relation to the Position of the Queen*» (Commentaires sur l'analyse préparée pour le sénateur Forsey en ce qui concerne la situation de la reine) etc., et il est daté du 24 août 1978.

Le sénateur Forsey: Je ne pense pas qu'il ait été présenté à l'un ou l'autre comité.

M. Cowling: Non.

[Text]

Senator Godfrey: I think we all got copies of it.

Senator Forsey: I think most members of the committee have had copies of it. Certainly there were instructions that it should go to all of them. Whether it got to all of them, I don't know.

Mr. Cowling: It is creeping into the public domain.

Senator Forsey: "There's many a slip 'twixt the cup and the lip."

Mr. Michener: That identifies it.

Turning to changes in the monarchy, broadly speaking the pattern of change in the monarchy has been to shift the performance of the constitutional functions of the monarch to the Governor General, in practice if not in law. By that I mean to the legal exclusion of the Queen. The B.N.A. Act itself gave the Governor General a number of specific statutory responsibilities—for example, section 11 about the Privy Council, sections 24, 26, 30 and 34 about the Senate and senators, 38 and 50 about the Commons, 55 and 56 about bills, 58 about lieutenant governors, 96 about judges, and 128 with respect to the oath of allegiance—some of which were obviously not physically capable of performance by the Queen—perhaps not so much physically as practically incapable of performance by the Queen—but which I should think were part of the monarchical role, whether stated to be on behalf of the Queen or not.

The same pattern appears in the shift to the Governor General of the prerogative powers of the monarch. By the time I took office on April 17, 1967, the formal expression of my powers of this kind derived directly from the Queen were in terms established by Letters Patent issued by King George VI, on the advice of the Canadian government, and effective on October 1, 1947, as follows. I am sure you are all familiar with these words, but I repeat this quotation from the Letters Patent:

And we do hereby authorize and empower our Governor General, with the advice of our Privy Council for Canada or of any members thereof or individually, as the case requires, to exercise all powers and authorities lawfully belonging to us in respect of Canada.

That seems to be, and is, a pretty complete legal delegation to the Governor General of the authority of the crown in Canada—

Senator Connolly (Ottawa West): Could I interject here again, Mr. Chairman? I apologize for doing this, but I think this is a very important citation that Mr. Michener has given us. That, I take it, is in a general Letters Patent and not in a Letters Patent appointing an individual to be the Governor General of Canada.

Mr. Michener: It is both. It was Letters Patent of general application, but it is incorporated in the Letters Patent appointing me Governor General.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je pense que nous en avons tous des exemplaires.

Le sénateur Forsey: Je crois que c'est le cas pour la plupart des membres du comité. Il y a eu certainement des instructions pour qu'il soit distribué à tout le monde. J'ignore si tout le monde en possède un exemplaire.

M. Cowling: Il se répand petit à petit.

Le sénateur Forsey: «Il y a loin de la coupe aux lèvres.»

M. Michener: Voilà ce qui l'identifie.

Pour en revenir aux modifications concernant la monarchie, d'une façon générale, elles ont consisté à transférer l'accomplissement des fonctions constitutionnelles du monarque au gouverneur général, en pratique sinon en droit. Je veux dire par là l'exclusion juridique de la reine. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique lui-même accordait au gouverneur général un certain nombre de responsabilités statutaires précises, par exemple, l'article 11 sur le Conseil privé, les articles 24, 26, 30 et 34 sur le Sénat et les sénateurs, les articles 38 et 50 sur la Chambre des communes, les articles 55 et 56 sur les bills, l'article 58 sur les lieutenants gouverneurs, l'article 96 sur les juges et l'article 128 en ce qui concerne le serment d'allégeance. Certaines de ces responsabilités ne pouvaient pas manifestement être physiquement assumées par la reine—peut-être pas tant du point de vue physique que du point de vue pratique—mais je pense qu'elles faisaient partie du rôle monarchique, qu'elles soient attribuées à la reine ou non.

Nous avons le même procédé dans le transfert au gouverneur général des prérogatives du monarque. A l'époque où je suis entré en fonction, le 17 avril 1967, l'expression officielle de mes pouvoirs de ce genre, qui découlaient directement de la reine, était définie suivant les termes établis par lettres patentes émises par le roi George VI, sur l'avis du gouvernement canadien, avec entrée en vigueur le 1^{er} octobre 1947 et était libellée comme suit. Je suis certain que vous connaissez tous ces termes mais je tiens toutefois à répéter cette citation de la lettre patente:

Et, par les présentes, Nous autorisons Notre gouverneur général, sur l'avis de Notre Conseil Privé pour le Canada, ou de tous membres dudit Conseil ou individuellement, selon l'exigence du cas, à exercer tous les pouvoirs et attributions dont Nous sommes valablement investi à l'égard du Canada,

Cela semble être, et est en fait, une délégation légale complète de l'autorité de la Couronne au Canada au gouverneur général.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourrais-je de nouveau poser ici une question, monsieur le président? Je m'excuse mais je crois que M. Michener nous a donné une citation très importante. Je crois comprendre que cette citation se trouve dans des Lettres patentes générales et non pas dans des Lettres patentes désignant le gouverneur général du Canada.

M. Michener: La citation se trouve dans les deux: dans les Lettres patentes d'application générale et également dans celles me désignant comme gouverneur général.

[Text]

Senator Connolly (Ottawa West): And in the Letters Patent appointing subsequent Governors General as well?

Mr. Michener: Yes, I think that is the situation, so it is repeated each time in the same form. It has not changed since 1947.

Senator Connolly (Ottawa West): I say this is important, Mr. Chairman, because of the emotional reaction to some of the provisions of the bill. This is perfectly clear. I think it is a reassuring point for people who were concerned about the provisions of the bill, as I was.

The Chairman: Thank you, Senator Connolly.

Mr. Michener: As I remarked, this seems to be, and is, a pretty complete legal delegation to the Governor General of the authority of the crown in Canada, and so it is in practice. It enables the Governor General to fulfil all of the sovereign's prerogative functions as Queen of Canada, in addition, I add, of course to his statutory duties as representative of the crown.

As matters stood in my time, it would have been possible for me, on the advice of the Canadian government, to declare war—the occasion did not arise, fortunately—or even to appoint my own successor, self-defeating as that advice might be, all in the name of Her Majesty and without reference to her. In other words, there were no restrictions or limitations on that general delegation of authority.

The official press release that accompanied the Letters Patent of 1947 explained:

This does not limit the King's prerogatives. Nor does it necessitate any change in the present practice under which certain matters are submitted by the Canadian Government to the King personally. However, when the new Letters Patent come into force, it will be legally possible for the Governor General, on the advice of Canadian Ministers, to exercise any of the powers and authorities of the Crown in respect of Canada, without the necessity of a submission being made to His Majesty... There will be no legal necessity to alter the existing practices. However, the Government of Canada will be in a position to determine, in any prerogative matter affecting Canada, whether the submission should go to His Majesty or to the Governor General.

In practice, few constitutional duties were left to Her Majesty. She did keep in touch with her realm in many other ways, most notably by periodic visits to Canada. You will remember 1967, Canada's centennial year; 1970, the Manitoba centennial, and Northwest Territories; 1971, the British Columbia centennial; 1973, the heads of governments of the Commonwealth meeting here in August. I did not go on to her later visits, but these were in my time. On each occasion she came it was my practice to meet Her Majesty on arrival and to see her off on departure, but to leave her entirely on her own to follow her program in between and otherwise to go about my duties in the performance of all her constitutional duties

[Traduction]

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Ainsi que dans les Lettres patentes nommant les autres gouverneurs généraux?

M. Michener: Oui, je pense que c'est le cas; par conséquent, elle se répète à chaque occasion et est libellée de la même façon. Elle n'a pas changé depuis 1947.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Je dis que c'est important, monsieur le président, en raison des réactions que certaines dispositions de ce projet de loi ont provoquées. C'est parfaitement clair. Je pense que ce facteur rassure les personnes que les dispositions de ce projet de loi inquiétaient. C'était mon cas.

Le président: Je vous remercie sénateur Connolly.

M. Michener: Comme je l'ai fait remarquer, il semble s'agir, d'une délégation juridique passablement complète des attributions de la Couronne au gouverneur général sur le territoire canadien. C'est ce dont il s'agit en pratique. Cela permet au gouverneur général de s'acquitter de toutes les fonctions de prérogative royale en sa qualité de souverain du Canada, mais aussi de remplir bien sûr ses devoirs de représentant de la Couronne.

Au point où en étaient les choses lors de ma nomination, j'aurais pu, sur l'avis du gouvernement canadien, déclarer la guerre, occasion qui ne s'est heureusement pas présentée, ou même désigner mon successeur, peu importe que ce geste eût mis fin à la tradition. Ces décisions auraient toutes été prises au nom de Sa Majesté, sans pour autant l'avoir consultée. En d'autres mots, il n'existe aucune restriction ou limite à la délégation générale des pouvoirs.

Le communiqué de presse officiel accompagnant les Lettres patentes de 1947 expliquait:

«Cela ne limite pas les prérogatives du Roi, pas plus que cela ne nécessite d'apporter des changements à la pratique actuelle, en vertu de laquelle le gouvernement canadien soumet certaines questions au Roi lui-même. Toutefois, lorsque les nouvelles Lettres patentes entreront en vigueur, le gouverneur général, sur l'avis des ministres canadiens, pourra valablement exercer tous les pouvoirs et attributions de la Couronne à l'égard du Canada, sans devoir consulter Sa Majesté... Sur le plan juridique, il ne sera nullement nécessaire de modifier les pratiques existantes. Dans toute question de prérogative se rapportant au Canada, le gouvernement du Canada pourra déterminer s'il faut consulter Sa Majesté ou le gouverneur général.»

En pratique, peu d'attributions constitutionnelles ont été laissées à Sa Majesté. Elle entretient des relations avec son Royaume de bien d'autres façons, notamment en visitant régulièrement le Canada. Souvenez-vous de 1967, année du centenaire du Canada; de 1970, centenaire du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest; de 1971, centenaire de la Colombie-Britannique; de 1973, lorsque les chefs de gouvernement du Commonwealth se sont rencontrés ici en août. Je n'ai pas parlé de ses dernières visites, mais celles que j'ai mentionnées ont eu lieu lorsque j'étais gouverneur général. Lors de chacune de ses visites, je devais accueillir Sa Majesté à l'arrivée et l'accompagner au départ, mais je devais la laisser

[Text]

during her visit, as though she were not present. I notice that it is suggested that the Governor General is *functus officio* when the Queen is present because his principal is there and, therefore, she should perform his duties, but that has not been the practice at all. If it has been in Australia or other places, in Canada I carried on while she travelled and visited the country. There were exceptions, for example, such as her being asked by the Government to perform some official act such as opening a new session of Parliament. I remember she did that twice: once in 1957 and, I think, in 1977. Both were outside my regime, but those are examples of when she was asked here to take on some responsibility which otherwise the Governor General would have done.

Senator Molson: Was that arrangement ever the subject of discussion between the Queen's advisers and your staff when you were Governor General, Mr. Michener?

Mr. Michener: No, that was a matter the government decided on its own. I do not remember its being discussed with me. Undoubtedly, it was discussed with the Queen because it involved her taking on something she would not otherwise be doing while here.

Senator Molson: It would have been between the government and the Queen, and not between your office and the Queen's advisers?

Mr. Michener: No. I was advised, of course, that the Queen was going to be asked to perform in these particular cases, and it meant that I kept out of sight. Well, I did not keep out of sight: I was present and occupied an honourable seat in the Senate for the occasion.

This division of duties avoided confusion when the Queen was in Canada, and was legally quite possible without the need for the anachronistic retransfer of the Governor General's power to Her Majesty as contemplated in Bill C-60, according to the interpretation which I have read.

In recent times, the internal matters referred to Her Majesty for action in the ordinary course of government—and this is a rather scattered set of examples—were: the occasional opening of Parliament, to which I have just referred; the confirmation as sovereign of awards of Canadian honours by the Governor General as chancellor; a change in title of the Queen as Queen of Canada—which has not occurred since before my time; the appointment of a Governor General.

In external relations, reference was made to the Queen more often, namely, for the appointment of Canadian ambassadors to foreign countries, the signing of their letters of credence, the signature of full powers for the signing of treaties in the heads-of-state form, and the granting of agrément for foreign ambassadors.

[Traduction]

s'en tenir à son programme pendant son séjour. Par ailleurs, je remplissais toutes mes fonctions constitutionnelles lors de ses visites, comme si elle n'était pas là. J'ai l'impression qu'on pense que le rôle du gouverneur général s'efface lorsque la Reine qui, est son supérieur, est ici en visite et qu'elle devrait, par conséquent, s'acquitter des devoirs du gouverneur général, mais ce n'est pas du tout le cas en pratique... Même si cela s'est passé ainsi en Australie ou ailleurs, au Canada, j'ai poursuivi l'exercice de mes fonctions tandis qu'elle visitait le pays. Il y a eu certaines exceptions, notamment lorsque le gouvernement lui a demandé de procéder à l'ouverture de la nouvelle session du Parlement. Je me souviens que cette situation s'est produite en deux occasions: en 1957 et en 1977. Les deux fois, je n'étais pas gouverneur général, mais ce sont des exemples de certaines fonctions qu'on lui a demandé d'accomplir et dont le gouverneur général se serait acquitté en son absence.

Le sénateur Molson: Ce genre d'entente n'a-t-il jamais fait l'objet d'une discussion entre les conseillers de la Reine et votre personnel lorsque vous étiez gouverneur général, monsieur Michener?

M. Michener: Non, il s'agissait d'une question que le gouvernement tranchait à sa façon. Je ne me souviens pas qu'il en ait discuté avec moi. Il ne fait aucun doute qu'il en a discuté avec la Reine puisque cette mesure devait l'amener à assumer des responsabilités qu'elle n'aurait pas assumées autrement pendant son séjour ici.

Le sénateur Molson: Ce serait donc le gouvernement et la Reine qui en auraient discuté, et non pas votre personnel et les conseillers de la Reine?

M. Michener: Non. J'ai été informé, évidemment, qu'on allait demander à la Reine d'assumer ce rôle dans ce cas particulier, ce qui signifiait que je devais me tenir à l'écart. Eh bien, je ne l'ai pas fait. J'étais présent et j'occupais un siège honorable au Sénat à cette occasion.

Cette répartition des fonctions, empêchant qu'il n'y ait désordre durant le séjour de la Reine au Canada, était juridiquement possible sans qu'il soit besoin de retransférer les pouvoirs du gouverneur général à Sa Majesté comme le prévoit le bill C-60, conformément à l'interprétation que j'en ai lu.

Il y a peu de temps encore, les domaines internes où Sa Majesté intervenait dans l'exécution des fonctions ordinaires du gouvernement—et il s'agit ici d'exemples plutôt dispersés—étaient les suivants: l'ouverture du Parlement lors d'occasions spéciales dont je viens de parler; la confirmation, en sa capacité de Souveraine, de l'octroi d'une distinction honorifique canadienne par le gouverneur général en tant que chancelier; un changement de titre de Sa Majesté la Reine, en tant que Souveraine du Canada, ce qui ne s'est pas produit de mon temps; la nomination d'un gouverneur général.

Dans le domaine des affaires extérieures, on s'en référait plus souvent à la Reine, notamment pour la nomination d'ambassadeurs canadiens auprès de pays étrangers, pour la signature de leurs lettres de créance, pour la signature de documents déléguant aux ambassadeurs pleins pouvoirs pour signer

[Text]

I believe that in December of 1977 Her Majesty agreed that these too should be handled in future by the Governor General. My authority for that is the press, and I have not discussed it with my successor, but I believe that is now the practice. Mr. Cowling has a copy of the press release which you might refer to later, if desired.

That all led to a development of the authority and significance of the office of the Governor General as acting head of state in Canada and abroad, and as the visible representative of the crown and of Her Majesty. He performs by delegation all of the normal functions of the Head of State and Commander-in-Chief of Canada, not only in Canada but on official visits abroad. It is a desirable development, consistent with Canada's stature as an independent nation and with Her Majesty's preoccupation with her other realms and particularly the United Kingdom, on whose behalf she has made frequent official visits abroad, and her role as Head of the Commonwealth, which she has developed so ably throughout the 25 years of her reign.

In this process of evolution, the greatest development of the office of Governor General was made possible, in my opinion, by the decision in 1952 to recommend the appointment of a Canadian, a practice now firmly established by the appointment of Vincent Massey and his three successors, General Georges Vanier, myself, and the Honourable Jules Léger. For the first time, the Governor General, as such, was able to identify himself fully with our collective society—that is in contrast to the earlier Governors General who were all brought from abroad—and to represent our collective society and its common interests, both symbolically and in fact, and succeeded in doing so, I think, without having to abandon his service to the crown or without impinging improperly or offensively on the role of the Queen. The division of labour is practical and practicable. Both work together and complement each other—the Governor General by his constant presence and representative Canadianism; the Queen by her personification of the best in the traditions of the British monarchy and the charm and devotion which she brings to her frequent visits to Canada.

To this point, I think it is fair to say that the growth in significance of the Governor General has been accomplished without detracting from the traditions of the monarchy and the role of the Queen in Canada in our parliamentary democracy.

I do not have to defend the latter as it is not in issue, but it is obvious that there are limits to what can be added to the Governor General or detracted from the constitutional monarchy without destroying the latter. Both Queen and Governor General cannot be Head of State. As Euclid demonstrated mathematically, a part cannot be equal to the whole. In trying to set down these relationships in a constitutional document—which, presumably, will not easily be amended—it is important not to straddle the fence or be ambiguous. There

[Traduction]

des traités au nom du chef d'État, et pour l'acceptation des ambassadeurs étrangers.

Je crois qu'en décembre 1977, Sa Majesté a convenu que ces fonctions devaient également être assumées dorénavant par le gouverneur général. Je m'appuie, en disant cela, sur des articles de presse et je n'en ai pas encore discuté avec mon successeur, mais je crois toutefois que c'est actuellement la pratique. M. Cowling a une copie du communiqué auquel vous pourrez vous référer plus tard, si vous le désirez.

Tout cela a abouti à l'élaboration des attributions et des fonctions du gouverneur général, chef d'État par intérim au Canada et à l'étranger, et représentant de la Couronne et de Sa Majesté. Il exécute, par délégation, toutes les fonctions normales du chef de l'État et du commandant en chef non seulement au Canada mais, lors de visites officielles, à l'étranger. C'est un aboutissement souhaitable, conforme au statut du Canada, pays indépendant, et à l'intérêt manifesté par Sa Majesté à l'endroit de ses autres royaumes et, plus particulièrement, du Royaume-Uni, au nom duquel elle a effectué de nombreuses visites officielles à l'étranger. C'est également un aboutissement conforme au rôle qu'elle a si efficacement joué en tant que chef du Commonwealth durant les 25 années de son règne.

Au cours de cette évolution, la modification majeure apportée à la charge de gouverneur général a été, à mon avis, rendue possible par la décision prise en 1952, de recommander la nomination d'un Canadien. Cette pratique a été fermement établie par la nomination de Vincent Massey et de ses trois successeurs, le général Georges Vanier, moi-même et l'Honorable Jules Léger. Pour la première fois, le gouverneur général pouvait, comme tel, s'identifier entièrement à notre société, contrairement aux gouverneurs précédents qui provenaient tous de l'étranger. Il pouvait également représenter notre société tout entière et ses intérêts communs, à la fois symboliquement et concrètement. Il a, à mon avis, réussi dans cette tâche sans cesser pour autant de servir la Couronne et sans empiéter abusivement ou d'une manière offensante sur le rôle de la Reine. La répartition des tâches est pratique et possible. Ils travaillent ensemble et se complètent—le gouverneur général par sa présence constante et par le fait qu'il représente les Canadiens; la Reine par sa personification des meilleures traditions de la monarchie britannique et par le charme et la dévotion dont elle imprègne ses visites fréquentes au Canada.

Jusqu'à maintenant, je crois qu'il est juste de dire que le rôle du gouverneur général s'est accru sans pour autant amoindrir les traditions de la monarchie et le rôle de la Reine au Canada au sein de notre démocratie parlementaire.

Je n'ai pas à défendre cette dernière puisqu'elle n'est pas en cause, mais il est évident qu'il y a des limites aux nouvelles tâches qu'on peut confier au gouverneur général ou à celles qu'on peut enlever à la monarchie constitutionnelle, sans détruire cette dernière. La Reine et le gouverneur général ne peuvent tous deux être en même temps chef de l'État. Comme l'a démontré Euclide le mathématicien, une partie ne peut égaler le tout. En essayant d'établir ces liens dans un document constitutionnel—qui ne sera probablement pas facile à

[Text]

is no proposal at present to abandon the monarchy. On the contrary, our political leaders have declared their intention not to do so. But if Canadians want to become republicans, it should be done by clear choice and straightforward language. In this bill it is important to avoid changing the law by ambiguity or anticipation of decisions not yet taken. Our common concern is, I think, to describe the main features of the present system in clear and traditional terms.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Michener.

Senator Smith will lead off the questioning.

Senator Smith (Colchester): Mr. Michener, in addition to opening Parliament on certain occasions, has the Queen presided over meetings of her Canadian Privy Council? I seem to remember, for instance, such an occasion in Halifax in 1958. It seems to me it might have happened once or twice.

Mr. Michener: Yes, I think you are right. As a general rule, she does not come to Canada prepared to assume the full role of constitutional monarch in our system of government. The day-to-day activities are carried on by the Governor General.

Senator Flynn: In your prepared statement, Mr. Michener, you refer to the Letters Patent of 1947, the text of which is still used for the appointment of the Governor General. Those Letters Patent state that the Governor General is "to exercise all powers and authorities lawfully belonging to Us in respect of Canada". I suppose there is no definition of the powers and authorities of the Queen. Is the role of the Governor General, as representative of the Queen, evolving in the same way as the role of the Queen in Great Britain, or would you say that at some point in the past the role of the Governor General in Canada became frozen?

Mr. Michener: That is not a delegation of fully ascertained powers. The reserve of powers of the monarch are not all used, and they have not all come to light by example. The fact that they exist is recognized, but their extent we only find out by usage in Great Britain and in Canada—and an example would be when Lord Byng made his decision not to grant dissolution. There was a good deal of difference of opinion concerning that decision, but he exercised the monarch's power to refuse dissolution, and I think he was right. That is one example. There are a great many. I did not have to make the same choice myself, although it might have happened in 1972 when our Prime Minister came back with a minority government. Had he had difficulty in the first few months, I would have been faced with the same choice. For that reason, I made a fairly thorough examination of that particular prerogative power.

Senator Flynn: Is the relationship between the Governor General and the Prime Minister in Canada the same as the relationship between the Queen and the Prime Minister in Great Britain?

[Traduction]

modifier—il est important de ne pas se compromettre et d'éviter l'ambiguïté. Il n'est aucunement question à l'heure actuelle d'abandonner la monarchie. Nos chefs politiques déclareraient bien au contraire, que telle n'était pas leur intention. Si les Canadiens veulent devenir républicains, il faudra que leur choix soit clair et libellé en des termes non équivoques. Dans le présent projet de loi il est important d'éviter de rendre la loi ambiguë ou de la modifier en prévision de décisions qui ne sont pas encore prises. Ce que nous voulons, je crois, c'est en arriver à décrire les caractéristiques principales du système actuel en termes clairs et traditionnels.

Le président: Merci beaucoup, M. Michener.

Le sénateur Smith posera la première question.

Le sénateur Smith (Colchester): Monsieur Michener, en plus d'ouvrir des sessions du Parlement à certaines occasions, la Reine a-t-elle présidé des réunions du Conseil privé du Canada? Je crois me rappeler que cela s'est déjà produit à Halifax en 1958. Je crois que cela peut-être arrivé à une ou deux reprises.

M. Michener: Oui, je crois que vous avez raison. En règle générale, elle ne vient pas au Canada prête à assumer son rôle de monarque constitutionnel au sein de notre système de gouvernement. Les tâches quotidiennes sont exécutées par le gouverneur général.

Le sénateur Flynn: Dans votre déclaration écrite, monsieur Michener, vous vous reportez aux Lettres patentes de 1947, dont le texte sert encore pour la nomination du gouverneur général. Ces lettres patentes stipulent que le gouverneur général est autorisé «à exercer tous les pouvoirs et attributions dont Nous sommes valablement investis à l'égard du Canada». Je suppose qu'il n'y a aucune définition des pouvoirs et attributions de la Reine. Le rôle du gouverneur général, en tant que représentant de la Reine, a-t-il évolué de la même façon que celui de la Reine en Grande-Bretagne, ou diriez-vous qu'à un certain moment, par le passé, le rôle du gouverneur général du Canada s'est figé?

M. Michener: Il ne s'agit pas d'une délégation de pouvoirs entièrement définis. Tous les pouvoirs du monarque ne sont pas utilisés; ils ne sont pas tous connus. Le fait qu'ils existent est reconnu, mais nous ne connaissons leur portée qu'en fonction de l'usage qui en est fait en Grande-Bretagne et au Canada—on pourrait parler par exemple de la décision de Lord Byng de ne pas accorder la dissolution. Les opinions différaient énormément en ce qui concerne cette décision, mais il a exercé le pouvoir du monarque de refuser la dissolution et je crois qu'il avait raison. C'est un exemple. Il y en a beaucoup d'autres. Je n'ai pas eu à faire le même choix bien que cela aurait pu se produire en 1972 lorsque notre premier ministre est revenu au pouvoir avec un gouvernement minoritaire. S'il avait eu des problèmes au cours des premiers mois, j'aurais dû prendre la même décision. J'ai donc étudié très soigneusement cette prérogative particulière.

Le sénateur Flynn: Les liens qui existent entre le gouverneur général et le premier ministre du Canada d'une part, et la Reine et le premier ministre de Grande-Bretagne d'autre part, sont-ils les mêmes?

[Text]

Mr. Michener: I think the consultation between the Queen and her Prime Minister in Great Britain is more regular and more detailed, perhaps, but it is the same in principle. In my time, the Prime Minister came to call on me every Wednesday if we were both in town, and on those occasions we talked about what he thought I could help him with, or he told me what he had in mind which seemed to be of particular significance. In that way, I had an opportunity to advise and to counsel. That, I think, has been the traditional practice. Both Mr. Pearson, who was the first Prime Minister during my term of office, and Mr. Trudeau followed that practice.

Senator Flynn: What is your opinion on the Byng incident? Is it your view that Byng was correct in the circumstances?

Mr. Michener: Yes, I thought so. There were differences of opinion. One of your number has dealt fully with that subject, and I have been quite convinced by his argument. I read his book not once, but several times.

It seems to me that that power is the only means by which one can prevent the possibility of an interminable number of quick elections by a Prime Minister who refuses to give up. Having been defeated, he wants another try. If there is no significant change in issue, then I think the authority and usefulness of the Governor General is apparent. He does have some discretion to see that the rules of the game are followed. He acts as an umpire, standing above party. If there is an alternative that will spare the people another immediate election with no new issue, then certainly the Governor General would be right in exercising that power.

Senator Flynn: In that case, then, you would not agree with the provision in Bill C-60 which would have the Governor General in all cases follow the advice of his Prime Minister?

Senator Godfrey: I do not think it says that.

Senator Forsey: Clause 53(2)(b) provides exclusively for the power of refusal of dissolution.

Senator Flynn: I do not have the wording in front of me, but it is quite clear to me that it does not give any choice to the Governor General. He has to reappoint the Prime Minister if that is the advice of the Prime Minister.

Senator Forsey: That is another point. It says—Well, I should not be answering; I am sorry. It is up to the witness to answer.

Senator Flynn: Well, we are trying to identify the words that I am referring to.

Senator Forsey: If you have the clause there, I think it says, "if dissolution is refused", which clearly indicates that it can be refused.

Mr. Michener: Yes, it does give statutory authority to what Byng did. It says:

(b) if the dissolution of Parliament on that account is not advised by the Prime Minister or is refused by the Governor General, whether the Prime Minister should be invited to form another administration, or whether the resignation of the Prime Minister and of the other members of the Cabinet should be accepted to permit some person

[Traduction]

M. Michener: Je pense que les consultations entre la reine et son premier ministre en Grande-Bretagne s'effectuent sur une base plus régulière et détaillée, mais le principe est le même. De mon temps, le premier ministre me consultait le mercredi si nous étions tous deux en ville et nous discussions alors des activités où je pouvais lui être utile et il me disait ce qu'il jugeait d'importance particulière. Ainsi, je jouais le rôle de conseiller. Je pense que c'est la pratique traditionnelle. En effet, M. Pearson qui était premier ministre au début de mon mandat, ainsi que M. Trudeau, suivaient cette pratique.

Le sénateur Flynn: Que pensez-vous de l'affaire Byng? Croyez-vous qu'il avait raison, compte tenu des circonstances?

M. Michener: Oui, mais les avis étaient partagés. L'un d'entre vous a fait de la question une étude poussée qui m'a convaincu. J'ai lu son livre plus d'une fois.

Il me semble que ce pouvoir est le seul moyen d'empêcher un nombre illimité d'élections successives déclenchées par un premier ministre qui refuserait d'abandonner le pouvoir. Après avoir essuyé une défaite, il voudrait essayer de nouveau. Si la situation demeure inchangée, c'est alors que l'autorité et l'utilité du rôle de gouverneur général deviennent manifestes. Il détient certains pouvoirs pour ce qui est de voir à ce que le jeu se joue selon les règles. Il sert d'arbitre, se situant en dehors de toute appartenance politique. S'il existe une solution de rechange permettant d'éviter de nouvelles élections sur les mêmes problèmes, eh bien, le gouverneur général aurait alors raison d'exercer ce pouvoir.

Le sénateur Flynn: Vous n'êtes donc pas d'accord avec la disposition du bill C-60 exigeant que le gouverneur général se plie à la volonté du premier ministre dans tous les cas?

Le sénateur Godfrey: Ce n'est pas ce qu'il stipule.

Le sénateur Forsey: Pourtant, l'alinéa 53(2)b prévoit exclusivement le pouvoir de refuser la dissolution.

Le sénateur Flynn: Je n'ai pas le texte devant moi, mais à mon avis il est clair que le gouverneur général n'a pas le choix. Il doit réintégrer le premier ministre dans ses fonctions, si celui-ci le lui demande.

Le sénateur Forsey: C'est une toute autre question. Le bill stipule... Je regrette. Ce n'est pas à moi mais bien au témoin de répondre.

Le sénateur Flynn: Nous tentons d'identifier les termes auxquels j'ai fait allusion.

Le sénateur Forsey: Si vous lisez l'article, je crois qu'il dit: «Si la dissolution est refusée», ce qui indique clairement qu'elle peut être refusée.

M. Michener: En effet, ce qui signifie que Byng a agi conformément à la loi. L'alinéa b) stipule:

b) dans le cas où le Premier ministre ne recommande pas la dissolution du Parlement ou dans le cas où le gouverneur général refuse sa dissolution, lui demander s'il doit constituer une nouvelle administration ou s'il doit démissionner avec les autres membres du Cabinet pour permet-

[Text]

other than himself or herself to be called upon by the Governor General to form the administration for the time being of Canada.

Mr. Cowling: But the Prime Minister might say, "Let me have another go at it." That is a point that has given some cause for concern in the discussions that we have had so far.

Senator Flynn: Yes, if the dissolution of Parliament on that account is not advised by the Prime Minister or is refused by the Governor General.

Mr. Michener: That is a circumstance where the Prime Minister is not able to command the confidence of the House of Commons. It is a codification of the statutory confirmation of a power that has been exercised from time to time, and quite broadly, in countries that follow the British parliamentary practice.

Senator Forsey: Excuse me, sir, but with great respect, are you absolutely sure of that? It seems to me that the *locus classicus* for Canada on this subject is the press release of Sir Robert Borden in July, 1920, in which he laid down very clearly and with ample authority in British practice and authority to write on the subject that a retiring Prime Minister has no right whatever to proffer advice as to his successor unless he is specifically asked by the Crown's representative, and even then the advice need not be followed.

Mr. Michener: I agree with you, Senator Forsey. I was speaking only of refusal of dissolution. The other part is quite a different matter.

Senator Forsey: Yes, I see. I thought that was what Senator Flynn had started addressing himself to.

Senator Flynn: I wanted to clarify exactly what the authority of the Governor General was in certain circumstances.

Mr. Michener: To refuse dissolution?

Senator Flynn: Yes.

Mr. Michener: Now it is recognized that he can in this proposed Constitution. I have no complaint about that, but I think the other attempt to define the Prime Minister's authority, particularly to recommend to the Governor General the appointment of some particular person—

Senator Forsey: Or his own reappointment.

Mr. Michener: Yes—would be contrary to my view of what the Governor General's authority is.

Senator Flynn: The idea that he can give the advice that he should be the one to form a new government.

The Chairman: I do not want to interfere with the discussion, but there is some limit to the usefulness of discussing a dead bill.

Senator Flynn: Well, we want to draft a better one.

The Chairman: The principle is certainly the type of thing we should be discussing, but I was speaking of getting too

[Traduction]

tre au gouverneur général de demander à une autre personne de constituer une nouvelle administration.

M. Cowling: Mais le premier ministre pourrait dire «Accordez-moi un nouveau mandat». C'est ce qui a causé certaines inquiétudes au cours des discussions que nous avons eues jusqu'à maintenant à ce sujet.

Le sénateur Flynn: Oui, si le premier ministre ne recommande pas la dissolution du Parlement ou si le Gouverneur général la refuse.

M. Michener: Voilà une circonstance où le premier ministre ne peut obliger la Chambre des communes à lui accorder sa confiance. Il s'agit là d'une codification d'un pouvoir statutaire qui a été exercé en certaines occasions, et très largement, dans des pays qui suivent les méthodes parlementaires britanniques.

Le sénateur Forsey: Excusez-moi, monsieur, mais avec tout le respect que je vous dois, êtes-vous absolument sûr de ce que vous avancez? Il me semble que le document type pour le Canada à cet égard réside dans le communiqué de Sir Robert Borden en juillet 1920, dans lequel il écrit très clairement et avec une grande autorité, selon la pratique et la compétence britannique, qu'un premier ministre qui démissionne n'a aucun droit de recommander un successeur, à moins que le représentant de la Couronne ne le lui demande expressément, et même dans ce cas, il n'est pas tenu de suivre ces recommandations.

M. Michener: Je suis d'accord avec vous, sénateur Forsey. Je ne parlais que du refus de dissolution. Il en va tout autrement pour l'autre partie.

Le sénateur Forsey: Oui, je vois. J'ai pensé qu'il s'agissait de ce dont le sénateur Flynn avait commencé à traiter.

Le sénateur Flynn: Je voulais préciser exactement les pouvoirs du gouverneur général dans certaines circonstances.

M. Michener: Pour refuser une dissolution?

Le sénateur Flynn: Oui.

M. Michener: Ce droit lui est reconnu dans la nouvelle constitution. Je ne m'y oppose pas, mais je pense que l'autre tentative de définir les pouvoirs du premier ministre, notamment le pouvoir de recommander au gouverneur général la nomination d'une personne particulière...

Le sénateur Forsey: Ou la reconduction de son propre mandat.

M. Michener: Oui, ce pouvoir serait contraire à ce que devraient être, selon moi, les pouvoirs du gouverneur général.

Le sénateur Flynn: Il peut lui donner un avis selon lequel il devrait lui-même former un nouveau gouvernement.

Le président: Je ne voudrais pas interrompre la discussion, mais il est peut-être inutile de discuter d'un bill qui ne serait jamais adopté.

Le sénateur Flynn: Nous voulons en rédiger un meilleur.

Le président: Nous pouvons certainement discuter des principes, mais je voulais dire qu'il est inutile de consacrer trop de

[Text]

deeply into the wording of it. I think Mr. Cowling had a supplementary.

Mr. Cowling: I did, and I think it came out pretty well in the further discussion between Senator Flynn and Mr. Michener. I was going to refer to the right to be consulted, the right to encourage and the right to warn, and I think Mr. Michener has indicated that this does take place in Canada. Some writers have suggested that this does take place rather more in the United Kingdom, as between the Queen and the Prime Minister, than is now done as between the Governor General and the Prime Minister in Canada. But you have indicated that from your own experience there was fairly regular consultation.

Mr. Michener: Yes, and I was quite free to express my views, and did express them. I did not have to send an Order in Council back and ask the government to reconsider it. They stuck pretty closely to what I considered their proper scope. So we did not have differences of that kind. But I felt free to do that, not to refuse to sign an Order in Council. I read them all and if I felt there was something of considerable moral import and the government had not come to the right conclusion, I felt free to send it back and suggest that they should have another look at it, or to discuss it with the Prime Minister in that way. I think that has happened from time to time. It is one way the Governor General can use his influence and position.

Mr. Cowling: In other words, in your opinion, it would not be open to the Governor General to refuse to sign an Order in Council, when the subject matter of the Order in Council is something that is provided that will be done by the Governor in Council. In other words, the reserve powers would not go so far as to permit the Governor General to refuse to sign an Order in Council, no matter how bad he thought it was.

Mr. Michener: To refuse indefinitely? Yes, I think the practice and convention of the office is that he is obliged to accept his government's advice.

Mr. Cowling: The reserve power only lies in the area where the Sovereign or the Governor General is permitted to act individually under the British North America Act, personally and without reference to the government.

Senator Connolly (Ottawa West): Could I ask a supplementary question on that? Is the Queen similarly bound with respect to advice proffered or an Order in Council tendered by the government in the United Kingdom?

Mr. Michener: I consider that this particular authority is parallel. I based my conduct on that, and the British North America Act advises us to do that.

Senator Forsey: But surely the real answer to the point first raised by Senator Flynn, and now by Senator Connolly, is the Balfour Report, as it is called, the report of the Imperial Conference in 1926 which says that the relations between the Governor General and his ministers are in all respects similar to those between the King and his ministers. I should have

[Traduction]

temps à leur formulation. Je pense que M. Cowling voudrait apporter un nouvel élément.

M. Cowling: Oui, mais il a déjà été formulé dans les propos échangés par le sénateur Flynn et M. Michener. Je voulais parler du droit à être consulté, du droit à favoriser et du droit à mettre en garde, et je pense que M. Michener a indiqué que tout cela existait au Canada. Selon certains auteurs, il s'agit davantage de la situation qui prévaut au Royaume-Uni entre la Reine et le premier ministre que celle qui existe actuellement entre le gouverneur général et le premier ministre du Canada. Mais comme vous l'avez dit, d'après votre expérience, ces derniers procèdent assez régulièrement à des consultations.

M. Michener: Oui, et comme on me laissait toute latitude pour exprimer mon point de vue, j'en ai profité. Je n'ai pas eu à renvoyer un décret en conseil ni à demander au gouvernement de l'étudier de nouveau. Celui-ci s'en tenait strictement à ce qui, selon moi, devait constituer son objectif. Nous n'avions donc pas de différend de cet ordre. Mais je me sentais autorisé à faire cela, c'est-à-dire à ne pas refuser de signer un décret en conseil. Je les lisais tous et si j'estimais que l'un d'entre eux contenait un élément particulièrement important du point de vue moral et que le gouvernement n'était pas parvenu à la bonne conclusion, je me sentais autorisé à le renvoyer en invitant le gouvernement à le considérer de nouveau ou à en discuter avec le premier ministre. Cela s'est parfois produit. C'est un des moyens qu'a le gouverneur en conseil d'exercer l'influence que lui confère sa situation.

M. Cowling: Autrement dit, selon vous, le gouverneur général n'aurait pas la possibilité de refuser de signer un décret en conseil lorsque celui-ci porte sur un sujet prévu dans ses propres attributions. En d'autres termes, ce droit n'irait pas jusqu'à permettre au gouverneur général de refuser de signer un décret même s'il le jugeait inacceptable.

M. Michener: Refuser indéfiniment? Oui, je crois que l'usage et les conventions attachés à sa charge l'obligent à accepter l'avis de son gouvernement.

M. Cowling: Le pouvoir implicite ne peut être invoqué que lorsque le souverain ou le gouverneur général sont autorisés à agir personnellement et sans faire référence au gouvernement, aux termes de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Pourrais-je poser une question complémentaire à ce sujet? La reine est-elle liée de la même façon lorsque le gouvernement du Royaume-Uni soumet une opinion ou un décret?

M. Michener: Je crois que ce pouvoir précis est analogue. Je m'en suis inspiré dans ma façon d'agir et l'Acte de l'Amérique du Nord britannique nous prescrit de procéder de cette façon.

Le sénateur Forsey: Mais la vraie réponse à la question initialement soulevée par le sénateur Flynn et maintenant par le sénateur Connolly est le rapport Balfour comme on l'appelle, qui porte sur la conférence impériale de 1926 et qui stipule que les rapports entre le gouverneur général et ses ministres doivent être en tous points semblables à ceux qu'en-

[Text]

thought that that was true then and has remained unchallenged.

As to Mr. Cowling's remarks about Orders in Council, I think one has to remember that there are many different kinds of Order in Council. If it is an Order in Council under a statute, "the Governor in Council shall make regulations", then I don't think there can be any question about it. But if you remember Mr. King's letter of resignation in 1926, he specifically referred to being presented by the Governor General with an Order in Council having reference to a dissolution. And there might be Orders in Council with reference to appointments, and there you have the precedent, I suggest, of Lord Aberdeen in 1896 when Sir Charles Tupper, after being defeated in an election, advised him to appoint senators, Supreme Court judges and many other people and he jibbed and I think he quite properly jibbed. I think it would now be pretty generally recognized that it would be improper for a government which had just been thoroughly trounced in an election to present to the Governor General an Order in Council filling up vacancies in the Senate or on the Supreme Court bench.

Mr. Michener: Yes.

Senator Flynn: Is it correct that if there is a defeat in the house, and between the date of dissolution and the date of the election—

Senator Forsey: That is another matter. I think it is somewhat doubtful, but it has been done, I think, and it seems to be quite clear that once you have had an election verdict, such as there was in 1896—

The Chairman: May I suggest that our supplementary questions be questions rather than supplementary speeches?

Senator Godfrey: Mr. Chairman, I do not know what category this falls into, but the prerogative of mercy, according to my understanding, has been used a couple of times, once in Lord Grey's time and once in more modern times; but in both instances the Governor General was sort of bailed out, in the first case by the Court of Appeal of Ontario, which commuted the sentence, and in the second case by the cabinet, which commuted the sentence.

Mr. Michener: He acted without advice, on his own initiative, to give mercy.

Senator Godfrey: Yes.

Mr. Michener: Yes. Well, those moral issues create problems, both in the approval of an Order in Council and in giving assent to a bill, but I should think it would have to be a pretty heinous case—certainly not one I was presented with—that would require the Governor General to get himself into that jackpot, where if he refused it would create a situation that would not be very comfortable for anybody.

Senator Goldenberg: Is my recollection correct that Mr. Michener was the first Governor General to make official visits abroad, and that there was considerable controversy aroused at the time of the first visit?

[Traduction]

tretient le roi avec ses ministres. Je crois que c'était vrai à cette époque et que ce principe n'a pas été remis en question.

Pour ce qui est des commentaires de M. Cowling à propos des décrets, je crois qu'il faut se rappeler qu'il en existe une foule de catégories. S'ils découlent d'une loi qui prescrit «le gouverneur en conseil édicte des règlements», il n'y a pas de confusion possible. Mais si vous vous souvenez de la lettre de démission remise par M. King en 1926, il y précisait que le gouverneur général avait édicté un décret se rapportant à une dissolution. En outre, des décrets peuvent porter sur des nominations; vous vous souviendrez peut-être du précédent qu'a créé Lord Aberdeen en 1896 lorsque Sir Charles Tupper, après avoir été défait aux élections, lui a conseillé de nommer des sénateurs, des juges de la Cour suprême et quantité d'autres titulaires; il a refusé et je crois qu'il a agi très sagement. Je crois qu'à l'heure actuelle, à peu près tout le monde reconnaît qu'il serait déplacé pour un gouvernement qui vient d'être battu à plates coutures aux élections de présenter au gouverneur général un décret comblant des vacances au Sénat ou à la Cour suprême.

M. Michener: Oui.

Le sénateur Flynn: Est-il exact de dire que si le parti ministériel est défait et qu'entre la date de dissolution et la date des élections...

Le sénateur Forsey: C'est une toute autre histoire. Je crois que c'est assez douteux, mais cela s'est déjà vu, et il semble très clair que lorsque la population s'est prononcée par des élections, comme ce fut le cas en 1896...

Le président: Pourrait-on faire en sorte que les questions supplémentaires soient vraiment des questions et non pas des suppléments d'exposés?

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, je ne sais pas dans quelle catégorie se range ce pouvoir, mais si je me souviens bien, le droit de grâce a été exercé à deux reprises, une fois lorsque Lord Grey était en fonction et une autre fois plus récemment; dans les deux cas, le gouverneur général a été en quelque sorte cautionné, la première fois par la cour d'appel de l'Ontario et la deuxième fois par le cabinet qui ont tous deux commué les peines.

M. Michener: Il a gracié les condamnés de sa propre initiative, sans qu'on le lui ait conseillé.

Le sénateur Godfrey: Oui.

M. Michener: Oui. Ces questions d'ordre moral posent des problèmes au gouverneur général, tant pour approuver un décret que pour donner son assentiment à un projet de loi, mais à mon avis, il faudrait être en présence d'une affaire assez pénible, certainement différente de celles que j'ai eu à trancher, qui exigerait que le gouverneur général prenne l'initiative; et s'il refusait, il mettrait tout le monde dans l'embarras.

Le sénateur Goldenberg: Est-il vrai que M. Michener a été le premier gouverneur général à faire des visites officielles à l'étranger et que sa première visite a soulevé une grande controverse?

[Text]

Mr. Michener: You would be the better judge of the latter part, but I know that one small-town weekly wrote an editorial saying, "Michener! You have no business being abroad. You are not head of state. Come home!"

But visits were made, I suppose, experimentally. They were not the first, senator. Governors General had gone to Washington. My predecessors had. I think in one instance Lord Alexander went to Brazil for some semi-official act. But there had been no systematic use of that power.

In fact, the Governor General is not supposed to be outside the country for more than a month without the Queen's consent. But when I took office Her Majesty and Prince Philip, whom I called on on the way from India to here, said, "We hope your government will co-operate and that you will make official visits representing Canada as acting head of state, because I can't do it. When I go abroad I am regarded as the Queen of the United Kingdom," and a good many other places, but basically the United Kingdom. I do not think she ever did make a visit as Queen of Canada, except across the border, once, to Chicago. I am not sure what the facts were there. In any event, she said she encouraged that kind of representation as an enlargement of the Governor General's role. Mr. Pearson was quite in accord with that, so we started out to overcome the problem of my being abroad apparently as head of state but not actually being head of state. We started with the four newly independent Commonwealth countries of the Caribbean, all of which had Governors General at that time. They understood the situation, so there was no problem. They received me as the head of state of Canada *pro tem* and gave me full honours—and we would not have gone visiting otherwise. That was the way it began. That was extended to Europe, to visits to the three Benelux countries, which were all friendly and sympathetic. They were all quite ready to fire 21 guns for the Governor General and make it possible for him to receive the full honours of an official visit on behalf of Canada. Perhaps other countries might have felt differently, but I made eight such visits altogether. It was largely experimental. The government assessed its results and I was quite ready to do more, but perhaps the occasion did not arise. In any event, we established the principle that it could be done. I think it is a very desirable extension.

Senator Godfrey: I am not quite clear about the question of the Commander-in-Chief of the Canadian Armed Forces. You mentioned something about being, on behalf of the Queen, Commander-in-Chief. The British North America Act says that the Queen shall be, and then this bill provides that the Governor General can be. What was the actual practice when you were in office?

[Traduction]

M. Michener: Vous êtes mieux placé que moi pour répondre à la deuxième partie de la question, mais je sais que dans l'éditorial de l'hebdomadaire d'une petite localité, on pouvait lire: «Michener! Vous n'avez rien à faire à l'étranger. Vous n'êtes pas chef d'État. Revenez!»

Mais je crois que ces visites ont été rendues à titre expérimental. Elles n'ont pas été les premières, sénateur. Certains gouverneurs généraux étaient allés à Washington. Mes prédécesseurs s'y sont rendus. Je crois même que Lord Alexander s'est rendu en visite semi-officielle au Brésil. Mais ce pouvoir n'a pas été utilisé systématiquement.

En fait, le gouverneur général n'est pas censé s'absenter du Canada pendant plus d'un mois sans le consentement de la Reine. Lorsque je suis entré en fonctions, sa Majesté la Reine et le prince Phillip, à qui j'ai rendu visite en revenant de l'Inde, m'ont dit: «Nous espérons que votre gouvernement coopérera et que vous viendrez en visite officielle ici en tant que chef d'État du Canada, car je ne peux pas le faire. Lorsque je me rends à l'étranger, on me considère comme la Reine du Royaume-Uni et de nombreux autres pays, mais essentiellement du Royaume-Uni.» Je ne pense pas qu'elle se soit rendue en visite quelque part en tant que Reine du Canada, sauf lorsqu'elle a traversé la frontière pour aller à Chicago. Je ne me souviens plus des faits exacts. De toute façon, elle a déclaré qu'elle voulait encourager ce genre de représentation qui permettait d'accroître le rôle du gouverneur général. M. Pearson était d'accord et il a donc fallu résoudre le problème de mon séjour à l'étranger en tant que chef d'État sans vraiment l'être. Nous avons commencé par les quatre pays antillais du Commonwealth qui venaient d'accéder à l'indépendance et qui étaient tous représentés par des gouverneurs généraux à cette époque. Ces pays ont compris la situation, si bien qu'il n'y a eu aucune difficulté. Ils m'ont reçu comme chef d'État suppléant et m'ont reçu avec tous les honneurs dus à mon rang, sinon nous n'aurions pas accepté ces visites. C'est ainsi que cela a commencé. Nous nous sommes ensuite rendus en Europe, dans les trois pays du Bénélux, qui se sont tous montrés aimables et compréhensifs. Ils étaient tous prêts à faire tirer 21 coups de canon en l'honneur du gouverneur général et m'ont accueilli avec tous les honneurs dus à un chef d'État en visite officielle. D'autres pays n'auraient peut-être pas eu la même réaction, mais je me suis rendus dans huit pays différents. C'était en grande partie à titre expérimental. Le gouvernement a étudié les résultats et j'étais tout à fait prêt à effectuer d'autres visites, mais l'occasion ne s'est peut-être pas présentée. De toute façon, nous avons établi le principe que cela pouvait se faire. Je crois que cet élargissement du rôle du gouverneur général est tout à fait souhaitable.

Le sénateur Godfrey: Je voudrais éclaircir la question du commandant en chef des forces armées canadiennes. Vous avez dit que vous étiez commandant en chef au nom de la Reine. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique stipule que la Reine est le commandant en chef, mais ce projet de loi stipule que le gouverneur général peut l'être. Quelle était l'usage en vigueur lorsque vous occupiez cette charge?

[Text]

Mr. Michener: My Letters Patent appointed me Commander-in-Chief. So I was Commander-in-Chief, but through the intermediacy of the Queen. I was never quite sure what the office was myself.

Senator Godfrey: You are not the only one.

Senator Flynn: Is the Queen in the U.K. the Commander-in-Chief?

Mr. Michener: I don't know. I expect she is. But with respect to the Commander-in-Chief, I understood it to be that I represented civil government with respect to the armed forces and, therefore, if there were no civil government the Commander-in-Chief would be the senior civil authority. If, for example, the whole of Ottawa had been wiped out, except for the Governor General, and there had been no civil authority federally to control the armed forces or to direct them, I would have expected to do it. In fact, a place was prepared for me out there to escape that bombardment, and I was considered worth saving for some purpose.

Senator Godfrey: Were you appointed to act on behalf of the Queen or were you actually appointed Commander-in-Chief?

Mr. Michener: I can't answer, senator. I assume I was appointed. I do not know that you could have two Commanders-in-Chief.

Senator Godfrey: In other words, clause 47—"the command-in-chief of the Canadian Forces is hereby declared to be vested in the Governor General of Canada"—does not change the practice in any way; it just does not require the Queen to put it in Letters Patent.

Mr. Michener: I would not say the Queen had relinquished her statutory right to be Commander-in-Chief. In other words, she could have taken it back.

Senator Forsey: Is it not true that in Great Britain for a long time there was an actual personage called the Commander-in-Chief? The Duke of York, the son of George III, was Commander-in-Chief at one stage, and then there was the personage whom Queen Victoria referred to as "poor George," the Duke of Cambridge, who was Commander-in-Chief until, finally, towards the end of the 19th century they got rid of him. But it was quite a job.

Mr. Michener: As I said, I never fully understood the antecedents of, or the purpose of, the role, but I used it very frequently with the armed forces. I constantly visited them, and they reminded me that I was Commander-in-Chief, but they never would carry out any of my commands!

Senator Forsey: But you received salutes, surely.

Mr. Michener: I received salutes. I reminded them that I was Commander-in-Chief. I had the Governor General's uniform, which was basically a civilian uniform, with no rank, badges or markings. So I kept myself apart. I did as much as I could to perform some useful role with the armed forces. I presented colours, and I was present at changes of command. I

[Traduction]

M. Michener: J'ai été nommé commandant en chef par lettres patentes. J'étais donc commandant en chef au nom de la Reine. Je n'ai jamais très bien su ce que désignait ce poste.

Le sénateur Godfrey: Vous n'êtes pas le seul.

Le sénateur Flynn: Au Royaume-Uni, la Reine est-elle le commandant en chef?

M. Michener: Je ne sais pas. Je suppose que oui. Mais en ce qui concerne le commandant en chef, j'ai cru comprendre que je représentais le gouvernement civil par rapport aux forces armées et que le commandant en chef aurait été, par conséquent, la plus haute autorité civile en l'absence d'un gouvernement civil. Si, par exemple, toute la ville d'Ottawa avait été rasée, et qu'il ne restait que le gouverneur général, s'il n'y avait eu aucune autorité civile fédérale pour contrôler les forces armées ou pour les diriger, j'aurais sans doute assumé ce rôle. En fait, on m'avait préparé un abri pour échapper aux bombardements et on a donc considéré pour une raison ou une autre que ma vie valait la peine d'être sauvée.

Le sénateur Godfrey: Avez-vous été nommé commandant en chef au nom de la Reine ou l'étiez-vous réellement?

M. Michener: Je ne sais pas, sénateur. Je crois que j'ai été nommé. Que je sache, il ne peut exister deux commandants en chef.

Le sénateur Godfrey: En d'autres termes, l'article 47 stipulant que «Le Gouverneur général du Canada est le Commandant en chef des Forces canadiennes» ne change rien en pratique. En fait, la Souveraine n'est plus tenue de le mentionner dans les Lettres Patentes.

M. Michener: Je n'irai pas jusqu'à dire que la Reine a abdiqué le titre de commandant en chef que lui confère la Loi. En d'autres termes, elle aurait pu le reprendre.

Le sénateur Forsey: Est-il vrai que pendant longtemps en Grande-Bretagne il y a eu un commandant en chef? A un certain moment, le Duc de York, fils de Georges III, a rempli les fonctions de commandant en chef et ensuite, nous trouvons celui que la Reine Victoria appelait le «pauvre Georges» c'est-à-dire le Duc de Cambridge qui fut commandant en chef jusqu'à son limogeage vers la fin du XIX^e siècle. Ce qui d'ailleurs ne se fit pas sans peine.

M. Michener: Comme je l'ai dit, je n'ai jamais très bien compris les antécédents et le rôle du commandant en chef. J'ai souvent utilisé l'expression dans le cadre des forces armées. Je leur rendais souvent visite et ils me rappelaient que j'étais le commandant en chef des Forces armées, mais ils n'ont jamais exécuté aucun de mes ordres.

Le sénateur Forsey: Vous receviez le salut, il va sans dire.

M. Michener: Oui, je leur rappelais que j'étais commandant en chef, que je portais l'uniforme de Gouverneur général, qui n'étais d'ailleurs qu'un uniforme civil sans grade, rang ni inscription. Ainsi j'étais en marge. J'ai fait tout ce que j'ai pu pour jouer un rôle utile dans les Forces armées. Je présentais les couleurs et j'étais présent à la passation du pouvoir. J'ai

[Text]

visited every base in Canada. I was doing that as Commander-in-Chief, even though I didn't know quite what it meant.

Senator Forsey: I recall that when Mr. Diefenbaker took the salute on one occasion, various defenders of the monarchy were furious and said he had no business taking the salute, that it should be taken only by the Governor General.

Mr. Cowling: If I may again refer to the memorandum that was referred to earlier, it says that the Governor General has been the Commander-in-Chief pursuant to Letters Patent governing his office since 1905. It does not say whether or not the wording says "on behalf of the Queen." That is something which we could perhaps check.

Senator Connolly (Ottawa West): Is there an underlying assumption that what the Governor General does, even if it is not expressly stated, is done on behalf of Her Majesty?

Mr. Michener: I did not catch the last phrase, senator.

Senator Connolly (Ottawa West): Is there an underlying assumption, in all the things that the Governor General does, that he does so on behalf of Her Majesty, the monarch?

Mr. Michener: Yes. I have always assumed that, whether it is stated or not. Even in the statutory powers of the Governor General, in the British North America Act, where he is authorized to call the Senate together and appoint to the Senate, I always assumed that was part of the constitutional monarchy. While I would probably have done the same thing as president, had I been president, it was consistent with the continuance of the monarchy.

Senator Austin: I should like to pursue a question which immediately leads from the one that was just asked. The constant struggle, as I understand it, is between the concept of, as you said, Mr. Michener, principal and agent on the one hand, and, on the other, two separate offices, not equal but separate. For example, I cannot believe that when you went abroad as the head of state you went abroad as the representative of Her Majesty. As you were saying before, you cannot have two heads of state. You cannot have two commanders-in-chief. I think you went abroad as the head of state of Canada.

This is my question: If there were a meeting of heads of state, which might include Her Majesty and yourself, would you not be the equal head of state, equal to the Queen?

Mr. Michener: Yes, and I took great pains to make sure that didn't happen. Actually, you are right on the point, but it is a fiction, really. I never claimed to be there as head of state. I described those visits as official visits. So long as the host country was prepared to give me the honours which are due to Canada—not to me—I was quite prepared to make the visits, and my government was quite prepared to see me go. But if the host country would not give full honours as to a head of

[Traduction]

visité chaque base au Canada. Je le faisais en ma qualité de commandant en chef même si je n'étais pas sûr de ce que cela voulait dire.

Le sénateur Forsey: Je me souviens qu'une fois M. Diefenbaker a été salué et de nombreux tenants et défenseurs de la monarchie en ont été furieux et ont déclaré qu'il n'avait pas à recevoir le salut, qui est réservé au Gouverneur général.

M. Cowling: Je voudrais à nouveau me référer au mémoire qui a été invoqué précédemment, il y est écrit que le gouverneur général a été le commandant en chef conformément aux lettres patentes qui régissent ses fonctions depuis 1905. Il n'y est pas indiqué s'il est stipulé ou non dans ces lettres qu'il exerce cette fonction «au nom de la reine». C'est un point que nous pourrions peut-être vérifier.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): N'est-il pas sous-entendu que le gouverneur général, même si cela n'est pas stipulé explicitement, remplit ses fonctions au nom de sa Majesté?

M. Michener: Je n'ai pas saisi la fin de votre phrase, sénateur.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): N'est-il pas sous-entendu que le gouverneur général remplit ses fonctions au nom de sa Majesté, au nom du monarque?

M. Michener: Oui. Je l'ai toujours pensé, que ce soit stipulé ou non. Même les pouvoirs statutaires prévus dans l'Acte de l'Amérique du nord britannique, qui autorisent le gouverneur à convoquer le Sénat et à procéder à des nominations au Sénat, j'ai toujours pensé qu'ils faisaient partie de la monarchie constitutionnelle. Bien que j'aurais probablement fait la même chose en qualité de président, si j'avais été un président, c'était compatible avec la perpétuation de la monarchie.

Le sénateur Austin: Je voudrais traiter une question qui découle directement de celle qui vient d'être posée. L'opposition constante, telle que je m'en aperçois, intervient entre, comme vous l'avez dit Monsieur Michener, le principal et l'agent d'un côté, et de l'autre, entre deux fonctions distinctes, non pas égales mais distinctes. Par exemple, je ne peux pas croire que lorsque vous êtes allé à l'étranger en qualité de chef d'État, vous y êtes allé à titre de représentant de sa Majesté. Comme vous l'avez dit auparavant, on ne peut pas avoir deux chefs d'État. On ne peut pas avoir deux commandants en chef. Je pense que vous êtes allé à l'étranger en qualité de chef d'État du Canada.

Ma question est la suivante: s'il y avait une réunion de chefs d'État, à laquelle sa Majesté et vous-mêmes participiez, ne seriez-vous pas un chef d'État au même titre qu'elle, l'égal de la reine?

M. Michener: Oui, et j'ai pris toutes les précautions pour être certain que cela ne se produise pas. En fait, vous avez raison sur ce point, mais c'est une fiction. Je n'ai jamais prétendu être là en qualité de chef d'État. J'ai toujours dit que ces visites étaient des visites officielles. Tant que le pays d'accueil était disposé à me rendre les honneurs dus au Canada et non pas à moi, j'étais tout à fait disposé à effectuer les visites, et mon gouvernement était tout à fait d'accord. Si le

[Text]

state, then the visit would not be made. That is the rule we followed. As I say, I took pains to see that we did not come to the same meeting.

I was invited to Iran, to attend the great 2,500 anniversary of the founding of the Persian Empire. I got in touch with Her Majesty to see if she was going. When she assured me that she was not, I checked with the government, and I went. Great Britain was represented at that party by their Royal Highnesses Prince Philip and Princess Anne; but, of course, the head of state of Britain was not there. As I was accepted by Iran as being the equivalent to the head of state, I had the senior position in the protocol. Protocol was very difficult for that particular party, I may say. I am glad I did not have to organize it.

The Chairman: I think we are ready for Senator Forsey's main questions.

Senator Forsey: I had a number of questions; some of them have been dealt with. The main question I would like to ask is really whether the existing practice requires any statutory change, and, if it does, why that could not be accomplished, essentially, simply by adopting what we find in the Quebec Resolutions: namely, the executive government in and over Canada, vested in the Queen, to be exercised by Her Majesty personally or by her representative. That is what the Fathers of Confederation said. It seems to me to make the whole thing perfectly clear. I can't see why you need all this jiggery-pokery that we have in Bill C-60. I would be interested to know whether Mr. Michener feels that that phrase of the Quebec Resolutions would cover the situation, or whether he feels that something further would be required, apart from perhaps some consequential amendments in particular statutes.

Mr. Michener: I am inclined to agree that the elaboration that is in the bill rather confuses the simple statement that is necessary to continue the existing practice. The Queen is the head of state for Canada and her functions are carried on either by herself or by her representative. As you say—I am not sure I would put it just that way—it can be stated in very simple terms. My point really is that unless we are departing from the monarchy, we should not try to give independent powers to the Governor General, instead of giving them to him as representing the constitutional monarchy—in other words, representing the Queen as the reigning monarch. So I would not think it desirable, unless we decided for republicanism, to say that the Governor General is the head of the executive government—that is, as a person, independent of the relationship of that exercise of authority to the general situation that we would continue under a constitutional monarchy.

Senator Forsey: I would assume from that that you would not, Mr. Michener, be favourably impressed by the statement that "the Governor General shall exercise all powers and authorities of the crown," and would consider that, perhaps, a less satisfactory statement of the present practice than what we get under Letters Patent, namely, "may exercise".

[Traduction]

pays d'accueil refusait de me rendre tous les honneurs dus à un chef d'État, la visite n'avait pas lieu. C'est la règle que nous avons suivie. Comme je l'ai dit, j'ai pris soin de ne pas me trouver aux mêmes réunions que la Reine.

J'ai été invité à me rendre en Iran afin d'assister aux grandes cérémonies qui ont marqué l'anniversaire de la fondation de l'Empire Perse qui remonte à 2,500 ans. Je me suis mis en rapport avec Sa Majesté pour savoir si elle comptait s'y rendre. Lorsqu'elle m'a donné l'assurance qu'elle ne s'y rendrait pas, j'en ai avisé le gouvernement, et je me suis rendu en Iran. La Grande-Bretagne était représentée à ces fêtes par leurs Altesses Royales le Prince Philip et la Princesse Anne; mais, bien entendu, dans le cas de la Grande-Bretagne, le chef de l'État était absent. Puisque pour l'Iran j'étais un chef d'État, suivant le protocole, j'étais le premier en titre. Pour ces fêtes je dois dire que le protocole était très difficile à appliquer. Je suis heureux de n'avoir pas été obligé d'en décider.

Le président: Je pense que nous sommes prêts à entendre les principales questions du sénateur Forsey.

Le sénateur Forsey: Je voulais en poser plusieurs. On a déjà répondu à certaines. Je voudrais surtout m'informer si l'usage établi nécessite une modification statutaire et, dans l'affirmative, pourquoi ne pourrait-on pas l'effectuer simplement en adoptant les dispositions que nous trouvons dans les Résolutions du Québec: notamment, le pouvoir exécutif au Canada est dévolu à la Reine et doit être exercé par Sa Majesté elle-même ou par son représentant. C'est ce qu'ont dit les Pères de la Confédération. Il me semble que c'est parfaitement clair. Je ne vois pas pourquoi le libellé du Bill C-60, est tellement ampoulé. Je voudrais savoir pourquoi M. Michener estime que cette phrase des résolutions de Québec réglerait le problème, ou la raison pour laquelle il estime qu'il faut adopter d'autres mesures, outre, peut-être, certaines modifications corrélatives à des lois précises.

M. Michener: J'admets que les tournures employées dans le bill voient l'idée très simple du maintien de la pratique courante. La Reine est le chef d'État du Canada et ses fonctions sont exercées soit par elle-même, soit par son représentant. Comme vous le dites, j'emploierais moi-même d'autres termes, le libellé du bill pourrait être plus simple. À mon avis, à moins que nous abandonnions le système monarchique, nous ne devrions pas conférer des pouvoirs indépendants au gouverneur général; on doit les conférer au représentant de la monarchie constitutionnelle, en d'autres termes, au représentant de la Reine notre souveraine. Je ne crois pas qu'il serait opportun, à moins d'opter pour une tournure républicaine, de dire que le gouverneur général est le chef du gouvernement exécutif à titre individuel, et indépendamment du rapport entre l'exercice du pouvoir et la situation générale, que nous pourrions maintenir dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle.

Le sénateur Forsey: M. Michener, je crois comprendre que vous ne seriez pas impressionné si on vous disait: «le gouverneur général exerce tous les pouvoirs et attributions de la Couronne», et que vous rejetteriez comme inacceptable la pratique courante, sanctionnée par des lettres patentes, en vertu desquelles il «peut exercer».

[Text]

Mr. Michener: Yes, I agree. I think it is inconsistent with the general position. If we decided in Canada to abolish the monarchy, as twenty of the Commonwealth countries have done, but remain within the Commonwealth with Her Majesty as head of the Commonwealth, that is one recognizable position; but if we do not decide to do that, then it is inconsistent to whittle the monarchy down, in principle. It is desirable, however, to go as far as we can in fact in establishing the Governor General as the effective centre, the effective head, of the Canadian government.

Senator Forsey: Do you feel, then, that the phrase used by the Fathers of Confederation was an adequate description of the present practice without, as it were, freezing anything in statutory form?

Mr. Michener: The one you cited?

Senator Forsey: Yes.

Mr. Michener: Yes, I do.

Senator Forsey: Perhaps one other question. With regard to the reserve powers I would be very glad to have your comment on something put to me shortly after the election of 1963. A very prominent journalist here called me and said that there was a very strong rumour that Mr. Diefenbaker was proposing to postpone the summoning of Parliament for some considerable time, and he wanted to know what would stop him. I said that as far as I could see what would stop him would be that at some point the Governor General would have the reserve power to say, "I shall not sign any more financial warrants under section 23 of the Financial Administration Act." Have you any comment on that as a possible reserve power in those extraordinary circumstances, if Mr. Diefenbaker, for example, had lost the use of his wits?

Senator Flynn: You are treading on thin ice!

Mr. Michener: Well, the law provides for the summoning of Parliament within the year. I do not know whether the Governor General's patience should be extended to comply with the law, or whether he should step in. I think it would have to be a pretty extreme case for him to get out the whip.

Senator Forsey: Would you say there was a constitutional convention that after an election, especially one with an indecisive result, Parliament should be summoned within a reasonable time?

Mr. Michener: It has been the practice. Some people have loitered longer than they should, but they are still within the rules.

Senator Forsey: The point I suggested was that the thing might go on so long that there would be a tremendous outcry in the country to the effect that, "Here this man clearly has not, on the face of it, a majority. Perhaps he could get a majority if the house were summoned. Parliamentary government means government by cabinet with a majority in the House of Commons. Has he got a majority? The only way to find out is to summon Parliament." If you put it off for ten months or so, there would be an outcry, and the only remedy for this extraordinary situation would be the reserve power of the crown's representative.

[Traduction]

M. Michener: Oui, je suis d'accord. J'estime qu'il s'agit d'une incompatibilité. Si nous décidions d'abolir la monarchie au Canada, comme l'ont fait vingt pays du Commonwealth tout en demeurant membre du Commonwealth, avec Sa Majesté comme souveraine, notre position serait très nette. Cependant, si nous décidons le contraire, il serait illogique d'éroder petit à petit le principe de la monarchie. Or, il est préférable de préciser autant que possible que le gouverneur général joue un rôle central, à titre de chef réel du gouvernement canadien.

Le sénateur Forsey: Croyez-vous alors que le libellé utilisé par les Pères de la Confédération décrivait adéquatement la pratique courante, sans qu'elle soit figée dans un texte législatif?

M. Michener: Celui dont vous avez parlé?

Le sénateur Forsey: Oui.

M. Michener: Oui, je le crois.

Le sénateur Forsey: J'aimerais poser une autre question. A propos des pouvoirs implicites, j'aimerais savoir ce que vous pensez de ce qui m'a été dit peu après l'élection de 1963. Un journaliste bien connu m'a rapporté au téléphone que, selon la rumeur, M. Diefenbaker se proposait de reporter indéfiniment la convocation du Parlement et il m'a demandé ce qui l'en empêcherait. Je lui ai répondu que, pour autant que je sache, il en serait empêché par le gouverneur général qui a le pouvoir de dire: «Je ne signerai plus de mandats financiers, en vertu de l'article 23 de la Loi de l'administration financière». Pouvez-vous nous expliquer en quoi consisterait le pouvoir implicite dans une situation extraordinaire, par exemple, si M. Diefenbaker avait perdu l'esprit?

Le sénateur Flynn: Vous touchez à une question délicate.

M. Michener: En fait, la loi stipule que le Parlement sera convoqué avant la fin de l'année. Je ne sais pas si le gouverneur général devrait avoir la patience de se conformer à la loi, ou s'il devrait intervenir. Il faudrait que la situation soit bien grave pour qu'il décide d'agir.

Le sénateur Forsey: Diriez-vous qu'il existe une convention constitutionnelle en vertu de laquelle, après une élection, et surtout s'il n'y a pas de majorité nette le Parlement doit être convoqué dans un délai raisonnable?

M. Michener: C'est ce qui s'est toujours fait. Certaines personnes ont attendu plus longtemps qu'elles n'auraient dû, mais elles agissaient en conformité des règles.

Le sénateur Forsey: Ce que j'essaie de faire ressortir, c'est que la population du pays pourrait pousser de hauts cris et dire: «Voici un homme qui n'a manifestement pas une majorité. Il en obtiendrait peut-être une si la Chambre était convoquée. Le système parlementaire repose sur le principe du gouvernement par un cabinet qui détient une majorité à la Chambre des communes. A-t-il une majorité? La seule façon d'être fixé c'est de convoquer le Parlement». Si vous remettez la chose à dans 10 mois, ce sera un tollé général, et le seul remède à cette situation extraordinaire serait le recours au pouvoir implicite du représentant de la Couronne.

[Text]

Mr. Michener: Yes. Well, I should think that would be a case for the exercise of influence. I am glad I did not have to make that choice, I may say. I got rather alarmed once when I signed a cheque for \$250 million, when Parliament was not sitting, because I thought that was a pretty big sum for a Governor General's warrant. However, it was necessary, so I signed it.

Senator Forsey: Did you ever notice that Mr. King, one week after the very indecisive election of 1925, claimed that he had the right to advise an immediate second dissolution? I am sure you have noticed it. I assume that if you had been presented with such a request you would have felt that there was justification, as Sir Ivor Jennings says, for the exercise of the reserve power.

Mr. Michener: I would indeed, yes.

Senator Molson: Mr. Chairman, I would like to go back to the question of Letters Patent, and the quotation set out on page 3 of Mr. Michener's statement. I am unclear as to what the term "or individually", means in the third line of the quotation.

It says:

And we do hereby authorize and empower our Governor General, with the advice of our Privy Council for Canada or of any members thereof or individually . . .

What does the word "individually" mean?

Mr. Michener: It means an individual minister. I do not recall having to accept the advice of an individual minister, except the Prime Minister. As for an order in council, the convention was that there had to be at least four signatures to make a quorum; so that if I was presented with an order in council I assured myself that there were four signatures, or that it was signed on behalf of a larger number who were present or that the minute showed the presence of more than four. There are, I think, many instances where a minister has authority under statute to make a regulation himself, but I do not think it involves the Governor General. I do not know of any case. He does not need confirmation by the Governor General if it is that kind of order.

Senator Molson: If any members of the Privy Council can do it, why are the words "or individually" needed?

Mr. Michener: That is one of the cases where the act does not accord with the practice. It is not the Privy Council, it is the cabinet that is meant. I could only recognize members of the Privy Council who were cabinet ministers at the time.

Senator Goldenberg: I think it is clear that the word "individually" refers to the Governor General, not to a member of the cabinet. Surely that must be so.

Senator Molson: Well, that is my question.

Mr. Cowling: It is very similar to the wording used in section 12 of the BNA Act. It says:

[Traduction]

M. Michener: Oui. Je pense que ce serait également l'occasion de faire usage de ce droit. Je suis heureux de ne m'être jamais trouvé en face de ce choix; j'étais plutôt inquiet lorsque j'ai eu à signer un chèque de \$250 millions, alors que le Parlement ne siégeait pas, et que cela me semblait être une somme plutôt importante pour la signature du Gouverneur général. Mais comme c'était nécessaire, j'ai signé.

Le sénateur Forsey: Avez-vous déjà remarqué que M. King, une semaine après les élections extrêmement peu décisives de 1925, a prétendu avoir le droit de proposer une seconde dissolution immédiate? Je suis sûr que cela ne vous a pas échappé. Je suppose que si vous vous étiez trouvé en face d'une telle requête, vous y auriez vu justification comme le fait remarquer Sir Ivor Jennings, d'exercer vos pouvoirs implicites.

M. Michener: Oui, en effet.

Le sénateur Molson: Monsieur le Président, j'aimerais revenir à la question des lettres patentes et à la citation que l'on trouve en page 3 de la déclaration de M. Michener. Je ne sais trop comment entendre le terme «ou individuellement», à la troisième ligne de la citation.

Je cite:

Et, par les présentes, nous autorisons notre Gouverneur général, sur l'avis de Notre Conseil Privé pour le Canada, ou de tous membres dudit conseil ou individuellement . . . »

Que veut-dire le mot «individuellement»?

M. Michener: Un ministre, pris individuellement. Je ne me rappelle pas avoir eu à recevoir l'avis d'un ministre seul, si ce n'est le Premier ministre. En matière de décret l'usage exigeait au moins quatre signatures pour faire un quorum; si bien que, lorsqu'on me présentait un décret du conseil je m'assurais moi-même qu'il y avait ces quatre signatures, ou qu'il était signé au nom d'un plus grand nombre de présents, ou que le rapport attestait la présence de plus de quatre membres. Je pense qu'il y a plusieurs cas où un ministre est investi par la loi un pouvoir réglementaire, mais je ne pense pas que cela concerne également le Gouverneur général. En tout cas je n'en connais pas d'exemple. Pour ce genre de décret, l'approbation du Gouverneur général n'est pas nécessaire.

Le sénateur Molson: Si chaque membre du Conseil privé en a la possibilité, comment expliquez-vous les mots «ou individuellement»?

M. Michener: C'est un des cas où l'acte n'est pas en accord avec la pratique. Ce n'est pas du Conseil privé, mais du Cabinet dont il est question. Je ne tiendrais compte que des membres du Conseil privé, qui seraient en même temps membres du Cabinet.

Le sénateur Goldenberg: Je pense qu'il est clair que «individuellement» se rapporte au Gouverneur général et non à un membre du Cabinet. Il faut qu'il en soit ainsi.

Le sénateur Molson: C'est précisément la question que je pose.

M. Cowling: Ce libellé se rapproche de celui de l'article 12 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui dit:

[Text]

... be vested in and exercisable by the Governor General, with the Advice or with the Advice and Consent of or in conjunction with the Queen's Privy Council for Canada, or any Members thereof, or by the Governor General individually ...

Mr. Michener: I think that is clear.

Mr. Cowling: There are cases where the Governor General must act in council, and the statute, or the Constitution, so provides. There are other cases, such as set out in section 96, which deals with the appointment of judges. This section says:

96. The Governor General shall appoint the Judges of the Superior, District, and County Courts in each Province, except those of the Courts of Probate in Nova Scotia and New Brunswick.

It does not refer to the Governor General in Council. However, I guess the convention is that the Governor General, in those circumstances, acts on the advice, although the Constitution does not use the words "in council".

Senator Forsey: I think the same thing applies to the appointment of senators, does it not?

Mr. Michener: The Governor General is authorized to remove a senator.

Senator Forsey: To a point.

Mr. Michener: I am sorry, I was referring to a Lieutenant Governor. The Act says that a Governor General may remove a Lieutenant Governor. I often wonder what sort of flurry it would have caused had I removed one without government advice. I read that as meaning "Governor General in Council."

Senator Forsey: Is it not true that since 1953 certain acts have been performed by the Governor General on the advice of the Prime Minister alone? I think they would be the summoning of Parliament, the appointment of Privy Councillors, and certainly dissolution of Parliament. Before that it used to be: "By and with the advice of our Privy Council for Canada." It now says: "By and with the advice of our Prime Minister." Is my recollection correct? I am quite sure it is correct, because it is found at some length in the official volume 1 *The Canadian Ministry Since Confederation*. The change was made then. They did not make the change with regard to prorogation for some mysterious reason, but they did make it, as I recall it, with regard to dissolution, the summoning of Parliament and, certainly, the appointment of Privy Councillors.

Senator Bosa: The Constitution not having been patriated yet, and bearing in mind Mr. Michener's statement before to the effect that when he visited other countries he was in an ambiguous position as to the status of his position, did he feel that Canada is, perhaps symbolically, not regarded as being a truly independent country?

Mr. Michener: It is very difficult to persuade some Americans that we are an independent country. At times they don't

[Traduction]

... conférés au Gouverneur général et pourront être par lui exercés, de l'avis ou sur l'avis et du consentement ou avec le concours du Conseil privé de la Reine pour le Canada ou de l'un de ses membres, ou par le Gouverneur général individuellement ...

M. Michener: Je pense que c'est clair.

M. Cowling: Dans certains cas, les statuts, ou la Constitution, stipulent que le gouverneur général agit en conseil. Il y a d'autres cas, notamment l'article 96, qui traite de la nomination des juges. Cet article stipule:

96. Le gouverneur général nommera les juges des cours supérieures, de district et de comté dans chaque province, sauf ceux des cours de vérification en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick.

Voilà qui ne fait pas mention du gouverneur général en conseil. Cependant, je pense que, selon l'usage, le gouverneur général dans ces circonstances, agit sur avis du Conseil, bien que la Constitution n'utilise pas les mots «en conseil».

Le sénateur Forsey: Je pense qu'il en est de même pour la nomination des sénateurs, non?

M. Michener: Le gouverneur général peut destituer un sénateur.

Le sénateur Forsey: Jusqu'à un certain point.

M. Michener: Je regrette, je voulais dire un Lieutenant-gouverneur. L'article dit que le Gouverneur en conseil peut destituer un Lieutenant-gouverneur. Je me demande souvent quelle sorte d'émoi j'aurais causé si j'en avais destitué un sans consulter le gouvernement. Selon moi, on veut plutôt parler ici du Gouverneur général en conseil.

Le sénateur Forsey: N'est-il pas vrai que depuis 1953, certaines lois ont été appliquées par le Gouverneur général sur les seuls conseils du Premier ministre? Il s'agit en l'occurrence de la convocation du Parlement, de la nomination des membres du conseil privé et, évidemment, de la dissolution des Chambres. Auparavant, on disait: «Sur l'avis du Conseil Privé du Canada». Maintenant on dit «Sur l'avis du Premier ministre». Ai-je raison? Je suis à peu près sûr que oui car c'est ce qu'on explique en détail dans le premier volume officiel du Répertoire des ministres canadiens depuis la Confédération. Cette modification a été apportée lors de la publication de ce volume. Je ne sais trop pourquoi, mais cette formulation n'a pas été changée dans le cas de la prorogation des Chambres, mais elle l'a été, si j'ai bonne mémoire, dans le cas de la dissolution et de la convocation du Parlement et certainement de la nomination des membres du Conseil privé.

Le sénateur Bosa: La Constitution n'ayant pas encore été rapatriée, et compte tenu de l'affirmation faite plus tôt par M. Michener selon laquelle certaines autorités étrangères avaient eu du mal à définir son statut à l'occasion de réceptions officielles, le Gouverneur général a-t-il cru, à ce moment-là, que le Canada n'était pas considéré comme un véritable pays indépendant, et que son autonomie n'était peut-être que symbolique?

M. Michener: Il est très difficile de persuader certains Américains de l'indépendance de notre pays. Parfois, ils ont du

[Text]

understand. They regard the fact that we are a monarchy and the Queen being the Queen of Britain as making us dependent. I think that that is, for an untutored mind, quite a tenable view. In law, as well, we are dependent on a British act of Parliament if we wish to amend our Constitution. In diplomatic and government circles around the world, there is no question about the independence of Canada.

Senator Bosa: I said, "symbolically".

Mr. Michener: Symbolically the Crown is divided. We have no dependence on Britain because the Queen is also the Queen of Britain, so there is no basis for a symbolical dependence, except with regard to our Constitution and our inability to amend it.

Senator Smith (Colchester): In relation to the Constitution, it is only by our own choice as Canadians that we have not got around to agreeing on how to do it. That is why it still remains a function of the British Parliament.

Mr. Michener: That is true. We cannot agree among ourselves as to how it can be done.

Senator Bosa: With regard to the powers of the Queen, does the Queen exercise those powers only with the advice and consent of the Privy Council for Canada?

Mr. Michener: Yes, but she has some independent powers. For example, with regard to the power of conferring honours, I do not think she would do that with respect to Canada except on advice. Generally speaking, anything relating to Canada that she still does is on the advice of her Canadian ministers.

Senator Flynn: At one point Mr. Mackenzie King made a decision that she would not be able to confer any honours on Canadians. I don't know how he did it, but I know there was abolition of honours granted by the Queen in Canada.

Mr. Michener: There was a resolution of Parliament in 1917 requesting that Her Majesty not confer any hereditary titles, or something like that. I am not exactly sure.

Senator Flynn: After 1935 the same decision was taken. I remember that under the Bennett administration there were some titles such as "Sir". At one point a decision was made that those British honours would be conferred on Canadians. I don't know how it was done, though.

Senator Goldenberg: The last one was in 1946. I received the Order of the British Empire at the last investiture.

Senator Flynn: Right after the war. That was the last time.

The Chairman: We are getting a little scattered in our discussion.

Senator Bosa: Is it fair, then, to assume that the powers of the Queen are more apparent than real?

Mr. Michener: Do you mean her political power?

[Traduction]

mal à s'en convaincre. Notre régime monarchique et le fait que notre Reine soit en même temps Reine de la Grande-Bretagne les portent à croire que notre pays est dépendant. Dans l'esprit d'un citoyen d'un pays autonome, ce point de vue est logique. En outre, juridiquement, nous dépendons d'une loi du Parlement britannique si nous voulons modifier notre Constitution. Dans les milieux diplomatiques et gouvernementaux à l'étranger, il n'est nullement question de l'indépendance du Canada.

Le sénateur Bosa: J'ai dit «symbolique», n'est-ce-pas?

M. Michener: Symboliquement, la Couronne est divisée. Nous n'avons aucune dépendance à l'égard de la Grande-Bretagne car notre Reine est en même temps Reine de la Grande-Bretagne. Par conséquent, il n'y a pas lieu de parler de dépendance symbolique, si ce n'est en ce qui concerne notre Constitution et notre incapacité de la modifier.

Le sénateur Smith (Colchester): En ce qui concerne la Constitution, nous sommes les seuls responsables, en tant que Canadiens, de n'avoir pas réussi à nous entendre sur une formule d'amendement. C'est pourquoi cette fonction relève encore du Parlement britannique.

M. Michener: Vous avez raison. Nous n'arrivons pas à entendre sur la façon de modifier notre Constitution.

Le sénateur Bosa: En ce qui concerne les pouvoirs de la Reine, celle-ci les exerce-t-elle sur les seuls avis et autorisation du Conseil privé du Canada?

M. Michener: Oui, mais elle a en outre certains pouvoirs absolus. Ainsi, il est probable qu'elle ne décernerait des décorations à des Canadiens que sur recommandation d'une autorité compétente. En général, elle n'agit que sur l'avis de ses ministres canadiens.

Le sénateur Flynn: M. Mackenzie King lui avait retiré son pouvoir de décerner des décorations à des Canadiens. J'ignore comment il avait procédé, mais je sais qu'on avait alors aboli certaines décorations décernées par la Reine au Canada.

M. Michener: En 1917, le Parlement a voté une résolution demandant à la Reine de ne pas discerner de titre héréditaire, ou d'autres décorations de même genre. Je ne suis pas trop sûr.

Le sénateur Flynn: Après 1935, on a rendu la même décision. Je me souviens que sous le gouvernement Bennett, il existait certains titres comme celui de «Sir». A Un moment donné, on a décidé que les Canadiens avaient droit à ces décorations britanniques. Je ne sais trop comment on a procédé alors.

Le sénateur Goldenberg: La dernière décoration a été attribuée en 1946. J'ai personnellement été décoré de l'Ordre de l'Empire britannique lors de la dernière attribution de ces décorations.

Le sénateur Flynn: Immédiatement après la guerre. C'était la dernière fois qu'on le faisait.

Le président: Nous passons un peu du coq à l'âne.

Le sénateur Bosa: Alors, est-il juste de croire que les pouvoirs de la Reine sont plus apparents que réels?

M. Michener: Voulez-vous parler de ses pouvoirs politiques?

[Text]

Senator Bosa: Any power.

Senator Marchand: As regards Canada.

Senator Bosa: As regards Canada, of course.

Mr. Michener: The Queen has limited powers which are real enough, but on the whole the Queen does not govern. She reigns; she does not rule. That is the distinction.

It is the elected representatives of the people who have the power to govern. That power is focused on the Prime Minister. There is no comparison between the powers of our Queen and the powers of our Prime Minister.

Senator Bosa: My question is motivated by the fact that there is a great fear—

Mr. Michener: If you are talking about influence, it might be different.

Senator Bosa: ... that the power of the Queen will be diminished through the proposed amendments contained in Bill C-60.

Mr. Michener: I do not understand the purport of that.

Senator Bosa: My question is motivated because a great many Canadians fear that the amendments proposed in Bill C-60 will diminish the power of the Queen in Canada.

Mr. Michener: I think they would, in some respects. But apparently that would be unintentional. That is why we are talking about it.

Senator Austin: Mr. Michener, I want to ask a question about the relationship of the Governor General to the Lieutenant Governors of the provinces. During your term of office, were you consulted by them in matters of legislation, as a matter of practice? For example, I believe that once during your period of office the Lieutenant Governor of Saskatchewan reserved on legislation.

Mr. Michener: That was before my term of office. I was in Parliament at the time.

Senator Goldenberg: I think that was in 1961.

Mr. Michener: Yes, that was the last one. The Lieutenant Governor was not happy about having done that.

Senator Forsey: He got rapped over the knuckles.

Senator Austin: Did there tend to be a habit of consultation between you?

Mr. Michener: Consultation, yes, in a general way. I instituted a meeting of Lieutenant Governors. I invited them all to Government House with their wives and we had two business sessions when we discussed the functions of the Crown in our system of government, both provincially and federally. I generally tried to assist them in the performance of their duties because many of them came in with no experience in public affairs. Some of them were medical doctors, real estate dealers, and so on. That was done in an effort to assist the Lieutenant Governors. It was not a responsibility of the Governor General. I declined to advise Lieutenant Governors

[Traduction]

Le sénateur Bosa: De tous ses pouvoirs.

Le sénateur Marchand: Ceux qui ont trait au Canada.

Le sénateur Bosa: Naturellement!

M. Michener: La Reine possède des pouvoirs limités mais très réels, mais dans l'ensemble, la Reine ne gouverne pas. Elle règne, elle ne gouverne pas. Voilà la distinction à faire.

Ce sont les représentants élus du peuple qui ont le pouvoir de gouverner, et ces pouvoirs sont concentrés dans la personne du Premier ministre. Les pouvoirs de la Reine et les pouvoirs du Premier ministre ne sont nullement comparables.

Le sénateur Bosa: Je pose cette question parce qu'on semble craindre fortement...

M. Michener: Si vous voulez parler de l'influence de la Reine, c'est une autre chose.

Le sénateur Bosa: ... que les pouvoirs de la Reine soient atténués par l'adoption des amendements contenus dans le bill C-60.

M. Michener: Je ne comprends pas ce qui vous porte à dire cela.

Le sénateur Bosa: Je pose cette question parce qu'un grand nombre de Canadiens craignent que les modifications proposées dans le bill C-60 n'atténuent les pouvoirs de la Reine au Canada.

M. Michener: A mon avis, ils le seront à certains égards. Mais apparemment, il en sera ainsi sans qu'on l'ait voulu. C'est pourquoi nous en parlons.

Le sénateur Austin: Monsieur Michener, j'aimerais poser une question au sujet des rapports du Gouverneur général avec les Lieutenants-gouverneurs des provinces. En pratique, au cours de votre mandat, ces derniers vous ont-ils consulté, par exemple, sur des questions législatives? Je crois qu'à une occasion pendant votre mandat, le Lieutenant-gouverneur de la Saskatchewan s'est abstenu de sanctionner une loi.

M. Michener: C'était avant mon mandat. J'étais au Parlement à ce moment-là.

Le sénateur Goldenberg: Je crois que c'était en 1961.

M. Michener: Oui, c'est la dernière fois que cela s'est produit. Le Lieutenant-gouverneur n'était pas très heureux de le faire.

Le sénateur Forsey: Il s'est fait semoncer.

Le sénateur Austin: Avez-vous l'habitude de vous consulter?

M. Michener: Oui, de façon générale, nous nous consultons. J'ai organisé une rencontre des Lieutenants-gouverneurs. Je les ai invités avec leurs épouses à la résidence du gouvernement et nous avons consacré deux sessions à discuter des fonctions de la Couronne dans notre régime de gouvernement, tant sur le plan provincial que fédéral. En général, j'ai essayé de les aider dans leur tâche, car un grand nombre d'entre eux sont entrés en poste sans avoir l'expérience des affaires publiques. Certains d'entre eux étaient auparavant médecins ou agents d'immobilier, etc.. Cette rencontre visait à les aider dans leur tâche. Il ne s'agissait pas d'une responsabilité du Gouverneur général.

[Text]

when they tried to get me to solve their provincial problems. I said, "You are the Crown there, and you have got to make up your mind what your powers are, what your duty is and how to perform it." I would refer them to good constitutional authorities, other than myself.

Senator Autin: In no sense, then, did you act as chairman of the board?

Mr. Michener: No, I did not.

Senator Godfrey: You said that you felt Bill C-60 actually had the effect of diminishing the powers of the Crown. By that do you mean theoretical powers or real powers? Does it any way diminish the real powers of the Crown or only the theoretical power?

Mr. Michener: I suppose it is not wise to talk at large about the bill. I am trying to think of an illustration. The executive government of Canada is vested in the Queen in the British North America Act. The draft bill says it is vested in the Governor General, that is, in his own right, which I think is definitely a diminution. You have probably dealt with that issue at length on other occasions.

Senator Goldenberg: It says, "On behalf and in the name of the Queen".

Mr. Michener: Yes.

The Chairman: I am not sure that it is helpful to try to involve Mr. Michener in the wording of the old act. If you ask your question in terms of the principle, that is a different matter.

Senator Godfrey: I got the impression that you felt it was inadvisable to define in an act some of the powers of the Governor General and the Queen. Yet, we have already done that in the BNA Act in the many sections which you have pointed out. It has already been done in the Letters Patent which we have just referred to which say that the Governor General shall exercise all powers and authorities belonging to us in respect of Canada. I am not quite sure why, if it is all right in the BNA Act and in the actual Letters Patent, it is not all right to do it in this particular statute if it is only going to do the same thing.

Mr. Michener: I do not regard it as the same thing to say that the Governor General "shall exercise". That is a command to the Governor General to exercise all the powers of the Queen. At present he may. The Queen is still there as the principal, but she is displaced in the other case.

Senator Godfrey: The Letters Patent do not say, "may"; they say, "hereby authorized". Of course, clause 42 of Bill C-60 makes the general statement that the Governor General "shall represent the Queen in Canada and exercise for her . . ."

Mr. Cowling: He "shall", and the only relief from that is in clause 48(2) where it says that nothing shall preclude the Queen when she is in Canada. The opening words, which are

[Traduction]

J'ai cessé de conseiller les Lieutenants-gouverneurs quand ils ont tenté de me reléguer leurs problèmes provinciaux. Je leur ai dit: «Vous êtes les représentants de la Couronne dans votre province, et vous devez prendre conscience de l'étendue de vos pouvoirs et de vos responsabilités et de la façon de les exercer. Je préférerais les renvoyer à d'autres autorités constitutionnelles.

Le sénateur Austin: En aucune façon, alors, vous n'avez imposé vos vues.

M. Michener: En effet.

Le sénateur Godfrey: Selon vous, le bill C-60 diminuerait en fait les pouvoirs de la Couronne? Voulez-vous parler des pouvoirs théoriques ou réels?

M. Michener: Je crois qu'il n'est pas sage de parler du bill de façon générale. J'essaie de penser à un exemple. La Reine détient le pouvoir exécutif au Canada en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Le projet de loi dit que c'est le gouverneur général qui en est investi et je crois qu'il s'agit là d'une réduction des pouvoirs. Vous avez probablement déjà étudié cette question à fond.

Le sénateur Goldenberg: On y lit «au nom de la Reine».

M. Michener: Oui.

Le président: Je ne suis pas certain qu'il nous soit utile d'essayer de mêler M. Michener au libellé de l'ancienne loi. Si vous faites de votre question une question de principe, c'est différent.

Le sénateur Godfrey: J'avais l'impression qu'il vous semblait peu souhaitable de définir dans une loi les pouvoirs du gouverneur général et de la Reine. Pourtant, cela a déjà été fait dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, à la lumière des nombreux articles que vous avez cités. On a déjà procédé ainsi dans les lettres patentes auxquelles nous venons de faire allusion et selon lesquelles le gouverneur général exercera tous les pouvoirs et prérogatives que lui a conféré la Constitution du Canada. Étant donné que ces pouvoirs sont accordés dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique et dans les lettres patentes, je ne sais trop au juste pourquoi, ils ne sont pas accordés dans ce bill alors que l'effet serait simplement le même.

M. Michener: Je crois qu'il y a une différence si l'on place le gouverneur général dans l'obligation d'exercer. On commande au gouverneur général d'exercer tous les pouvoirs de la Reine. A l'heure actuelle, il a le loisir de le faire. La Reine conserve toujours son rang prioritaire, dans un cas, mais elle le perd dans l'autre.

Le sénateur Godfrey: Les Lettres patentes ne disent pas «peut» mais «autorisé par la présente». Bien sûr, aux termes de l'article 42 du bill C-60 le gouverneur général représente la Reine au Canada et exerce pour elle . . .

M. Cowling: Il s'agit d'une obligation pour lui et la seule occasion où il peut y déroger est précisée au paragraphe 48(2), qui dit que rien ne peut porter atteinte aux droits et prérogati-

[Text]

really strange, are, "For greater certainty, . . ." Obviously, with a provision such as clause 42, it is perfectly clear that the Governor General "shall", and if you are going to provide some relief from that, that is all right. However, to say it is, "For greater certainty, . . ."; it is really more than that.

Senator Forsey: Surely, as clause 42 now reads, if the Queen were in Canada and the government advised her to exercise the power of giving Royal Assent, she would be in a very peculiar position because, it seems to me, she would have to do so as the Deputy of His Excellency the Governor General. The form, as read by the Clerk of the Parliaments, would presumably have to be in the Governor General's name because the Governor General is put down, without qualification, as part of Parliament. It would have to read, "In the Governor General's name, Her Majesty the Deputy of His Excellency the Governor General . . ." It seems to me that consequence would follow.

Senator Flynn: I hope they would not put her in that position.

Senator Forsey: Surely the Letters Patent are something that can be changed without a constitutional amendment. You would not have to go through the process of constitutional amendment if a subsequent government advised Her Majesty to change the Letters Patent. It surely could be done without going through the whole elaborate process of constitutional amendment. However, if you put it down in a written Constitution, you are in a different position. Am I correct in saying that?

Mr. Michener: Yes, I think you are. I have read the bill with some care, but I have also read a lot of the discussion about what the changes in wording and concept mean. I have the impression that there is a derogation of Her Majesty's position. I am not prepared to say just how. I have not considered the right way of saying it. I have described the relationship as it is today, and as I understand it. I think that the government's intention, and the intention of the heads of government, is to reconsider this bill and to describe the present situation. It is a matter for your committee to decide whether the language is appropriate to do that. I am really stepping out of my authority or role.

Senator Godfrey: I was under the impression that the bill had been poorly drafted and that that was not intended. When I put that to an official of the department he said it was not intended. When I asked whether it was a matter of policy he would not tell us because it was a matter of policy.

The Chairman: I think Mr. Michener is quite right. The basis on which we asked him to come here was to describe the situation as he had experienced it, and as he knew of it having developed since. That is why I was a little concerned when you got into the wording of an old, dead act, even if we are going to be concerned perhaps in the future with some further redrafting.

Senator Flynn: Dealing with its resurrection.

[Traduction]

ves de la Reine lorsqu'elle est au Canada. Les termes d'introduction, en anglais, sont réellement étranges: «For greater certainty . . .». De toute évidence, avec une disposition comme l'article 42, il est parfaitement clair que le gouverneur général est tenu de remplir son rôle, et si vous voulez y apporter quelque exception, vous pouvez le faire. Toutefois, l'expression anglaise «For greater certainty» va plus loin.

Le sénateur Forsey: Il est certain, d'après l'actuel article 42, que si la Reine était au Canada et que le gouvernement lui conseillait d'exercer le pouvoir de donner la sanction royale, elle se trouverait dans une situation assez insolite, car, me semble-t-il, elle devrait alors agir comme suppléant de son Excellence le gouverneur général. La formule, qui serait lue par le greffier du Parlement devrait présument être au nom du gouverneur général parce que ce dernier figure, sans titre, comme membre du Parlement. On devrait alors lire: «Au nom du gouverneur général, sa Majesté, le suppléant de son Excellence le gouverneur général . . .» Il me semble que c'est ce qui s'en suivrait.

Le sénateur Flynn: J'espère qu'on ne la placerait pas dans cette situation.

Le sénateur Forsey: Certes, les Lettres patentes peuvent être modifiées sans amendement constitutionnel. Il ne serait pas nécessaire de subir tout le processus d'amendement constitutionnel si un gouvernement subséquent conseillait à sa Majesté de changer les Lettres patentes. Toutefois, si on le précise dans une constitution écrite, on se retrouve dans une position différente. N'ai-je pas raison?

M. Michener: Je crois que si. J'ai lu assez attentivement le projet de loi, et j'ai beaucoup lu sur les discussions concernant la signification des modifications de formulation et de concept. J'ai l'impression qu'il y a une dérogation à la position de Sa Majesté. Pour l'instant toutefois, je ne saurais trouver les mots me permettant de préciser ma pensée. J'ai décrit le rapport qui existe aujourd'hui, d'après ce que je crois comprendre. Je pense que les chefs du gouvernement ont l'intention de modifier le libellé de ce projet de loi de sorte qu'il reflète la situation actuelle. Il s'agit pour votre Comité de déterminer si les mots conviennent pour ce faire. Mais je m'écarte véritablement de mon autorité ou de mon rôle.

Le sénateur Godfrey: J'avais l'impression que la formulation du projet de loi laissait à désirer, et que ce n'était pas voulu. Lorsque je l'ai mentionné à un haut fonctionnaire du ministère, il a confirmé mes doutes. Et quand je lui ai demandé s'il s'agissait d'une question de principe, il a refusé de me répondre, car c'était effectivement une question de principe.

Le président: Je pense que M. Michener a tout à fait raison. Nous lui avons demandé de venir pour décrire la situation telle qu'il l'avait vécue et nous dire ce qu'il savait de son évolution depuis. C'est pourquoi je me suis quelque peu préoccupé de ce que vous abordiez la question de la formulation d'une vieille loi périmée, même si nous envisagerons peut-être dans l'avenir une reformulation.

Le sénateur Flynn: Lorsqu'il s'agira de la ressusciter.

[Text]

The Chairman: Perhaps I could ask our counsel, Mr. Cowling, to develop some questions that I think he has in mind.

Mr. Cowling: Mr. Chairman, I think most of the questions I had on my list have been covered. However, there is one on which I think it would be interesting to have Mr. Michener's comments, which has not been covered so far, and that is the question of the Governor General's security of tenure, which is a matter of the Queen's pleasure at the present time. Would you care to comment, Mr. Michener, on whether there should be a constitutional or other provision giving the Governor General some clearer security of tenure?

Mr. Michener: Yes, I think it is very desirable that there should be some security of tenure for the Governor General. The powers that we have been discussing have considerable consequences for the Prime Minister and his government. If a conflict developed between the two, it would be a simple matter for the Prime Minister to recommend the appointment of another person as Governor General and solve his problem that way. The Governor General has no right to object, and the Queen has no right to refuse to make the appointment, so that would oust him, even if it were in the first year of his term. The only restraint on doing that kind of thing is that prime ministers don't get into that position very often, and if they do they do not necessarily have public opinion behind them. They would not dare to lay hands on the Governor General if it were something on which they did not have public support.

It would be much better if the Governor General were secure in his office for a fixed term, subject to removal by a joint resolution of both houses, or something of that kind. That seems to me to be a sensible solution, and I think it is desirable. On the other hand, the Governor General can remove the Prime Minister and the Prime Minister can remove the Governor General, so you might get a contest that would be quite unseemly, to see who could do it first.

Senator Forsey: It very nearly happened in Australia, where Whitlam said to the Governor General, "It's a question whether I sack you before you can sack me."

Senator Connolly (Ottawa West): Would Mr. Michener care to say what he thinks is a reasonable term?

Mr. Michener: The average term since Confederation has been five years. Some Canadian occupants of the office have had terms of seven years or more. Mine was just a month or two short of seven years; Vincent Massey's was seven and a half; Georges Vanier's was seven and a half, and his term was cut short by death. The only objection I see to a fixed term is that you not want a change of Governors General in the middle of an election if you can avoid it, and a fixed term might bring that about. I would say not less than five years, so that if nothing is done he continues.

Senator Connolly (Ottawa West): But subject to re-appointment or to renomination.

Senator Flynn: Continued.

[Traduction]

Le président: Je pourrais peut-être demander à notre conseiller, M. Cowling, de nous parler de questions qu'il a en tête.

M. Cowling: Monsieur le président, je pense qu'on a abordé la plupart des questions que j'avais sur ma liste. Cependant, je pense qu'il serait intéressant d'obtenir les observations de M. Michener sur une question qui n'a pas encore été traitée, à savoir la sécurité du mandat du gouverneur général, qui relève à l'heure actuelle du bon plaisir de la Reine. Monsieur Michener, pourriez-vous nous dire s'il devrait y avoir, à votre avis, une disposition constitutionnelle ou autre accordant au gouverneur général une sécurité de mandat plus précise?

M. Michener: Oui, je pense qu'il serait fort souhaitable qu'une sécurité de mandat soit prévue pour le gouverneur général. Les pouvoirs dont nous avons discuté ont des conséquences considérables pour le premier ministre et son gouvernement. En cas de conflit, le premier ministre n'aurait qu'à recommander la nomination d'une autre personne à ce poste. Le gouverneur général ne peut s'y opposer, et la Reine n'a aucun droit de refuser de procéder à la nomination. On pourrait ainsi le déloger de son poste, même pendant la première année d'exercice de ses fonctions. Mais il est rare que des premiers ministres se trouvent dans pareille situation et, le cas échéant, l'opinion publique ne les appuie pas nécessairement. Ils n'oseraient pas s'en prendre au gouverneur général sans cet appui.

Il serait de loin préférable que le gouverneur général ait un mandat d'une durée déterminée, et qu'il ne puisse être délogé que par une résolution mixte des deux Chambres ou par quelque mesure semblable. Cette solution me semble sensée et souhaitable. Par ailleurs, le gouverneur général peut aussi déloger de son poste le premier ministre, ce qui pourrait donner lieu à une forme de concurrence des plus inopportunes, à savoir qui congédierait son rival le premier.

Le sénateur Forsey: Il s'en est fallu de peu pour que la situation ne se produise en Australie. M. Whitlam a dit au gouverneur général: «Il s'agit de savoir si je vous délogerai avant que vous ne puissiez le faire».

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): M. Michener pourrait-il nous dire que serait, à son avis, un mandat raisonnable?

M. Michener: Depuis la Confédération, le mandat du gouverneur général a eu, en moyenne, une durée de cinq ans. Au Canada, les titulaires de ce poste ont tous eu des mandats de sept ans ou plus. J'ai personnellement occupé le poste pendant sept ans, à un ou deux mois près. Vincent Massey pendant sept ans et demi, de même pour Georges Vanier, que la mort a surpris à ce moment. La seule objection qu'on puisse avoir, c'est qu'une durée déterminée peut entraîner la nécessité de remplacer le gouverneur général en pleine période électorale, ce qu'on peut préférer éviter. Pas moins de cinq ans serait à mon avis valable, de sorte que si rien n'arrive, il peut continuer à occuper son poste.

Le sénateur Connolly (Ottawa-Ouest): Sous réserve d'une autre nomination.

Le sénateur Flynn: Pour qu'il continue.

[Text]

Mr. Michener: There would not need to be any re-appointment, because if he is appointed during the Queen's pleasure and is not to be removed short of five years, except for cause by a joint resolution of the two houses, he has it both ways. If they do nothing, he goes on until the Queen does something, but she would not act before five years.

Mr. Cowling: That is all I have. As I said, Mr. Chairman, the other questions I had seem to have been pretty well covered.

Senator Bosa: Mr. Michener, would you have felt better if your position as Governor General had been described as being Head of State when you visited other countries? Would this ambiguity have lessened?

Mr. Michener: No, I could not really feel that my reception would have been any different. If a country would accept me as representing Canada on an official visit—and they did—I felt there was no limitation of that hospitality or the honour that was paid to Canada through me. Of course, it is an anomalous kind of situation, as I have stated, in international relations, where we ask people to accept one being the effective occupant of the position in place of the titular and legal occupant.

Senator Olson: Mr. Michener, the last sentence in your brief says that you think our common concern is to describe the main features of the present system—I emphasize “present system”—in clear and traditional terms. Setting aside for a moment patriation, or attempting to put the Constitution in Canadian statutes, in whatever way it is done, do you think that the present state of affairs, as it has evolved since a number of constitutional amendments have been made, or indeed since the B.N.A. Act was first put in place, together with the amendments since, is so far from the present situation, caused by this evolution, that there ought to be some changes in what is written?

Mr. Michener: I think that it is a time for bringing the Constitution up to date. The problem is to describe it as it is, not as it was.

Senator Flynn: That is if you wish to describe it as it is.

Mr. Michener: Yes, if you wish to describe it as it is. If there is to be a change, that is a political decision. Lots of political decisions arise out of making constitutions, but I have based my discussion on the present declared political position of our leaders that they are not attempting to change the constitutional set-up of the monarchy as it exists today.

Senator Olson: Would it follow from that reply that the Government of Canada should recommend some changes to what is written—wherever it is written—to more accurately describe this situation, even though they are unable to write a Constitution that would be domiciled here in Canada?

Mr. Michener: That would be what?

[Traduction]

M. Michener: Il ne serait pas nécessaire de procéder à une nouvelle nomination. S'il exerce ses fonctions durant le bon plaisir de la Reine, et qu'on ne puisse le remplacer avant cinq ans, sauf par résolution mixte des deux Chambres, il est bien protégé. Il peut poursuivre jusqu'à ce que la Reine agisse, mais elle ne pourrait le faire avant cinq ans.

M. Cowling: C'est tout ce que j'ai. Encore une fois, monsieur le président, j'ai obtenu réponse aux autres questions que je voulais poser.

Le sénateur Bosa: Monsieur Michener, quand vous visitiez d'autres pays, auriez-vous préféré que le Gouverneur général ait été décrit comme étant le chef de l'État? Est-ce que l'ambiguïté aurait diminué?

M. Michener: Non, je ne pense pas que l'on m'aurait reçu différemment. Si un pays me reçoit comme le représentant du Canada lors d'une visite officielle—et c'est ainsi que les choses se passaient—l'hospitalité que l'on me réservait, ou l'honneur que l'on rendait au Canada à travers ma personne n'en diminuait pas pour autant. Naturellement, la situation est en quelque sorte exceptionnelle, comme je l'ai déjà dit, pour les relations internationales où l'on demande à quelqu'un d'occuper effectivement le rôle d'un autre qui est le titulaire légal.

Le sénateur Olson: Monsieur Michener, dans la dernière phrase de votre mémoire, vous dites qu'il faudrait surtout décrire les principales caractéristiques du système actuel—je souligne le «système actuel»—en termes clairs et traditionnels. En laissant de côté pour le moment le rapatriement, ou le bien-fondé de l'intégration de la Constitution dans les statuts du Canada, quelles qu'en soient les modalités, pensez-vous que la situation actuelle, telle qu'elle a évolué depuis qu'on a apporté un certain nombre de modifications constitutionnelles ou même depuis l'adoption de l'Acte de l'ANB et les modifications faites depuis, ait tant changé en raison de cette évolution qu'il nous faudrait faire certaines modifications aux dispositions rédigées?

M. Michener: J'estime qu'il est temps de moderniser la Constitution. Le problème est de la décrire d'après le contexte actuel et non pas rapport à ce qu'elle était.

Le sénateur Flynn: Si on tient à la décrire dans l'état actuel des choses.

M. Michener: Oui, c'est bien cela. S'il faut des modifications elles doivent relever d'une décision politique. Pour rédiger des constitutions, il faut prendre beaucoup de décisions politiques, mais j'ai axé mon exposé sur la position politique actuelle de nos dirigeants qui déclarent qu'ils n'essaient pas de modifier le fondement constitutionnel de la monarchie tel qu'il existe actuellement.

Le sénateur Olson: Est-ce que cette réponse suppose que le gouvernement du Canada devrait recommander certaines modifications à ce qui est écrit—lorsqu'il y a des dispositions écrites—pour interpréter cette situation de manière plus précise, même s'il ne peut rédiger une Constitution, qui serait «domiciliée» ici au Canada?

M. Michener: Qui serait . . . ?

[Text]

Senator Olson: That would be domiciled here in Canada in the statutes, or however you describe it.

Mr. Michener: That is another part of it. I am talking on the bill only as it relates to the crown in our government and in the relationship of the Queen and the Governor General and the ministry. I am not addressing myself to the issue of amendment, much as I would like to solve the problem.

Senator Olson: Perhaps what is written and the present practice are so far out of line that whether we have a Constitution here in Canada or carry on with it domiciled where it is now, it should be brought up-to-date.

Mr. Cowling: You are always talking about the monarchy and the Governor General here, Senator Olson.

Mr. Michener: In revising the Constitution, I think that it is very desirable to describe these relationships as they are today because it is obvious that the old terms are no longer appropriate. Some have just been ignored and we are breaking the law.

Senator Hayden: Mr. Michener, in answering Senator Olson's question about the need for changes in the BNA Act, that includes stating in written form, I take it, what we describe as conventions, customs and usages.

Mr. Michener: Yes.

Senator Hayden: Do you not think that would present a substantial problem?

Mr. Michener: I do. That is why I said at the beginning of my statement that I hope the wording would be set down with sufficient flexibility that it would not shut out the traditional process by which things evolve without being authorized. Changes are made by convention and by friction.

Senator Hayden: In the process you might remove the matter of evolving; that is, the up-to-date Constitution has evolved by the practices, conventions, customs and usages. If you write it today, you are shutting out any further evolving process.

Mr. Michener: It depends on how today's wording ties down any further development of, I suppose, basically the unwritten law. The conventions are perhaps not law, but they are used in practice, and if you tried to say, "This document contains the whole story and nothing exists outside of it," then you would be shutting the door on further development.

Senator Hayden: That would be the result of putting everything in written form in the Constitution.

Mr. Michener: Yes, if you said, "Everything is here in written form," and you excluded anything else that was not written from having any effect, that would close the door. I am not sure that I have an answer for this, but that is my instinct, that the Constitution has developed over time by unwritten practices—"undescribed practices" is a better phrase—that

[Traduction]

Le sénateur Olson: Qui se situerait ici, au Canada, dans les statuts ou dans d'autres textes, selon votre définition.

M. Michener: C'est là une autre question. Je ne parle des dispositions du projet de loi que dans la mesure où elles concernent la place de la Couronne dans notre gouvernement et les relations entre la Reine, le gouvernement général et les ministres. Je ne considère pas la question des modifications, quoique j'aimerais bien pouvoir résoudre ce problème.

Le sénateur Olson: Ce qui se fait actuellement par rapport à ce qui est écrit est si loin des pratiques courantes qu'il faudrait moderniser la Constitution, qu'elle soit rapatriée au Canada ou qu'elle reste là où elle se trouve actuellement.

M. Cowling: Sénateur Olson, il s'agit toujours de la monarchie et du gouverneur général.

M. Michener: Dans la révision de la Constitution, j'estime qu'il est très souhaitable de décrire ces relations telles qu'elles existent aujourd'hui, parce qu'il est évident que l'ancien contexte n'est plus approprié. On n'a pas respecté certaines conditions, ce qui fait que nous enfreignons la loi.

Le sénateur Hayden: Monsieur Michener, dans votre réponse à la question du sénateur Olson au sujet de la nécessité d'apporter des modifications à l'Acte de l'ANB vous recommandez que ce soit fait par écrit, selon ce que nous décrivons comme étant des conventions, des coutumes et des usages, est-ce bien cela?

M. Michener: Oui.

Le sénateur Hayden: Ne pensez-vous pas que cela présenterait un problème considérable?

M. Michener: En effet. C'est pourquoi j'ai dit au début de mes remarques que j'espérais que le libellé pourrait être suffisamment souple de façon à ce qu'il ne fasse pas obstacle au processus traditionnel grâce auquel les choses évoluent sans besoin d'autorisation. Les changements se font par convention et par friction.

Le sénateur Hayden: Ce faisant, vous pouvez empêcher le processus d'évolution; c'est-à-dire que la Constitution actuelle a évolué, grâce aux pratiques, aux conventions, aux coutumes et aux usages. En la rédigeant aujourd'hui, vous empêchez toute autre évolution.

M. Michener: Cela dépend de la façon dont le libellé d'aujourd'hui freine toute autre évolution de ce qui est essentiellement, je le suppose, une loi non écrite. Les conventions n'ont peut-être pas force de loi mais, en pratique, elles sont utiles. Si vous essayez de tout renfermer dans ce document en prétendant que rien d'autre m'a force de loi, vous sonnez le glas de toute autre évolution.

Le sénateur Hayden: C'est ce qui arriverait si tout était rédigé dans la Constitution.

M. Michener: Oui, et si vous disiez que tout ce qui importe est rédigé en empêchant tout ce qui n'est pas écrit d'avoir force de loi, ce serait final. Je ne sais pas si j'ai une réponse à cette question, mais il me semble que la Constitution a évolué au fil des années grâce à des pratiques non écrites ou plutôt non décrites; ces pratiques ont eu force de loi et peuvent être écrites

[Text]

have developed and take on the force of law and can be described in a bill. That does not say that by doing that we are going to describe them all. If we do that we shut the door for continued growth of that kind. I do not know whether your committee has devised an answer for that, Mr. Chairman, but I am not going to attempt it today.

The Chairman: That is one of the \$64,000 questions.

Mr. Michener: I think clause 35 is intended to deal with that problem.

The Chairman: I think there is general agreement that with whatever is written down there has to be an effort to leave it with sufficient flexibility in order to make continuing evolution possible.

Senator Lang: Mr. Michener, some other senators made a suggestion to me some time ago which was novel to my thoughts; namely, with respect to the title "Governor General". Concern was evidenced that some Canadians feel it carries forward a colonial overtone and, perhaps, an authoritarian overtone not deserved but implicit in the nomenclature, and this concern is expressed or found most frequently among new Canadians who are relatively less acquainted with our constitutional evolution. Would you care to comment on that?

Mr. Michener: I can comment in this way: If a better title can be found that would remove any taint of colonialism, I would be in favour of it. I have often searched in mind for a better title, but I have not found one and I am not prepared to go to "President." I think that would be a misnomer too. "Governor" is a perfectly good word in legal history for the Romans, the Greeks and other peoples. I do not know why it should imply subservience in the context of our institutions, but it is not altogether satisfactory.

Senator Marchand: In French we have "Intendant."

Senator Forsey: Vice-roi.

May I ask a question in relation to the answer Mr. Michener gave to Senator Olson? He said we are breaking the law. I wonder if he would explain.

Mr. Michener: If I remember, I suggested that the wording of the bill was such that the Governor General was commanded to carry out certain functions in Canada, and if the Queen came and was asked to do them her minister would be breaking the law and so would she.

Senator Forsey: But you were not saying we are breaking it now.

Mr. Michener: No.

Senator Forsey: That is what I wanted to get clear.

The Chairman: Honourable senators, I think our questioning has terminated, and just in time for our 12.30 break.

Before adjourning, I should remind honourable senators that the committee will meet *in camera* this afternoon at 2 o'clock. Senator Smith has some material on the equalization problem which we undertook to get into in our first report.

[Traduction]

dans un projet de loi. Cela ne veut pas dire qu'il faut toutes les décrire et d'empêcher toute autre évolution semblable. Je ne sais pas si votre Comité a trouvé une réponse à cette question, monsieur le président, mais ce n'est pas moi qui la donnerai aujourd'hui.

Le président: C'est une des questions fondamentales.

M. Michener: L'article 35, je crois, cherche à régler ce problème.

Le président: De façon générale, je crois que tout le monde est d'accord que ce libellé quel qu'il soit doit être suffisamment souple pour permettre une évolution constante.

Le sénateur Lang: Monsieur Michener, il y a quelque temps, certains sénateurs ont fait une proposition toute neuve, portant, notamment, sur le titre de Gouverneur général. Ils étaient d'avis que certains Canadiens estiment que le titre a une connotation colonialiste et peut-être autoritaire qu'ils ne méritent pas, mais qui s'en dégage; c'est le plus souvent les néo-Canadiens, relativement moins conscients de notre évolution constitutionnelle, qui voient cette connotation ou chez qui on la décèle le plus souvent. Auriez-vous quelque chose à dire à ce sujet?

M. Michener: Voici: Si l'on réussit à trouver un autre titre qui n'aurait aucune nuance de colonialisme, je ne m'opposerais pas à son adoption. J'ai souvent essayé, sans succès, de trouver un meilleur titre; je ne veux tout de même pas que ce soit «président». Ce serait également mal approprié. Historiquement, le terme «gouverneur» était tout à fait acceptable pour les Romains, les Grecs et d'autres, je ne sais pas pourquoi il revêtait une connotation de colonialisme dans notre cas, mais il n'est pas tout à fait acceptable.

Le sénateur Marchand: En français, on utilise le terme «intendant».

Le sénateur Forsey: Vice-roi.

Permettez-moi de demander une question supplémentaire à la réponse donnée au sénateur Olson par M. Michener. Il paraît d'une infraction à la loi. Pourrait-il expliquer?

M. Michener: Si je me souviens bien, je disais que le libellé du bill était tel que le Gouverneur général avait certaines obligations au Canada; si la Reine venait au Canada et si on lui demandait de se charger de ces obligations, son représentant enfreindrait la loi et elle aussi.

Le sénateur Forsey: Mais vous ne disiez pas que nous enfreignons la loi actuellement.

M. Michener: Non.

Le sénateur Forsey: Je voulais que cela soit clair.

Le président: Honorables sénateurs, c'est la fin des questions, je crois, juste à temps pour aller déjeuner.

Avant d'ajourner, j'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que le comité se réunira à huis-clos à 14 heures. Le sénateur Smith a une documentation sur la question de péréquation que nous avons entrepris d'étudier dans notre premier rapport.

[Text]

Having said that, I want now to thank Mr. Michener for his attendance here this morning.

Mr. Michener, you were kind enough to say that my introduction was generous. We all know perfectly well that it was only a brief sketch of the great example you have given to Canadians, both in terms of fitness and public service. You have served this country in any way anyone could ever ask. We are all extremely proud to know you and to have you as one of our great Canadians. We thank you very, very much for the honour you have bestowed on us by being with us this morning.

Hon. Senators: Hear, hear.

Mr. Michener: Thank you, Mr. Chairman. I thank all of you for your consideration and for your reception. The Senate is familiar and hospitable ground for me, as my father was a senator for 30 years. I have many happy recollections of the Senate. Again, thank you.

The Chairman: We will now adjourn.

[Traduction]

Cela dit, je veux remercier M. Michener de sa présence.

Monsieur Michener, vous avez dit que ma déclaration avait été élogieuse. Nous savons fort bien qu'elle n'était qu'une esquisse sommaire du bon exemple que vous avez donné aux Canadiens tant du point de vue du bien-être physique que du service dans la Fonction publique. Vous avez rendu tous les genres de services à ce pays qu'on pourrait espérer. C'est un très grand honneur de vous connaître et de vous compter parmi les Canadiens les plus illustres. Ce fut un honneur de vous recevoir ce matin.

Honorables Sénateurs: Bravo! Bravo!

M. Michener: Merci, monsieur le président. Je vous remercie de votre estime et de votre accueil. Je connais très bien le Sénat et je me sens à l'aise parmi vous puisque mon père a été sénateur pendant 30 ans. Je garde plusieurs bons souvenirs du Sénat. Merci.

Le président: La séance est maintenant levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
à l'Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESS—TÉMOIN

The Right Honourable Roland Michener.

Le très honorable Roland Michener.



3 Fourth Session
Thirtieth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la
trentième législature, 1978-1979

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*The Special Committee
of the Senate on the*

*Le comité spécial
du Sénat sur la*

CONSTITUTION

CONSTITUTION

Chairman:
The Honourable R. J. STANBURY

Président:
L'honorable R. J. STANBURY

INDEX

INDEX

OF PROCEEDINGS

DES DÉLIBÉRATIONS

(Issues Nos. 1 to 2 inclusive)

(Fascicules nos 1 à 2 inclusivement)

Prepared
by the
Information and Reference Branch,
LIBRARY OF PARLIAMENT

Compilé
par le
Service de consultation et référence,
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SENATE OF CANADA

Special Senate Committee on the Constitution

4th Session, 30th Parliament, 1978-1979

INDEX

(Issues 1 to 2 inclusive)

Austin, Hon. Jacob, Senator (Vancouver South)

Constitution 2:19, 25-6

Bill C-60—Constitutional Amendment Act, 1978, subject-matter (3rd Session, 30th Parliament)

Amending formula, lack of proposals 1:8

Clauses

30—Queen of Canada 1:10

35—Constitution . . . to govern as supreme law . . . 2:7, 31

42—Office of Governor General of Canada 2:26-7

43—Executive government vested in Governor General 1:10

47—Command of Forces 1:10; 2:18

48(2)—Construction of provisions respecting Governor General 1:10; 2:26-7

51—Constitution of Cabinet 1:11

53(2)b—Advice to be tendered 1:11; 2:13

96—Commitment to promote equal opportunities . . . 1:17

106(3)—Nominations for appointment 1:19

131(1)—Initial application of Canadian Charter of Rights and Freedoms 1:9

131(2)—Approval of additional measures to be taken when agreed 1:9

133—Approval of measures . . . 1:18

Drafting, style, flexibility 1:8, 10; 2:7, 27, 30

Provincial governments, negative reaction 1:6

Provisions, entrenchment 1:7

Purpose, objectives 1:9; 2:6

Report to Senate 1:4

Bosa, Hon. Peter, Senator (York-Caboto)

Constitution 2:23-5, 29

British North America Act

Armed Forces, Commander-in-Chief 2:17

Changes, evolution 2:7

Drafting, language 1:8, 2:26

Sections

12—Powers . . . exercised by Governor General with advice Privy Council or alone 2:22-3

55—Royal Assent to Bills 1:10

SÉNAT DU CANADA

Comité spécial du Sénat sur la Constitution

4^e session, 30^e législature, 1978-1979

INDEX

(Fascicules 1 à 2 inclusivement)

Acte de l'Amérique du Nord britannique

Articles

12—Pouvoirs exercés par gouverneur général sur avis Conseil privé ou seul 2:22-3

55—Sanction royale bills 1:10

91.1—Parlement, pouvoir amendement 1:7

96—Nomination juges 2:23

101—Cour générale d'appel 1:17

Changements, évolution 2:7

Forces armées, commandant en chef 2:17

Libellé 1:8; 2:26

Responsabilités statutaires accordées gouverneur général 2:8, 19, 26

Sénateurs, nomination en fonction régions 1:16

Souverain, gouverneur général autorisés agir personnellement sans référence gouvernement 2:15

Utilité 1:6

Austin, hon. Jacob, sénateur (Vancouver-Sud)

Constitution 2:19, 25-6

Bill C-60—Loi constitutionnelle de 1978, teneur (3^e session, 30^e législature)

Articles

30—Reine du Canada 1:10

35—Loi suprême 2:7, 31

42—Gouverneur général du Canada 2:26-7

43—Pouvoir exécutif 1:10

47—Forces canadiennes 1:10; 2:18

48(2)—Pouvoirs et prérogatives royaux 1:10; 2:26-7

51—Cabinet 1:11

53(2)b—Opinion Premier ministre 1:11; 2:13

96—Inégalités régionales 1:17

106(3)—Candidat du Procureur général 1:19

131(1)—Application initiale Charte droits et libertés 1:9

131(2)—Sort résolution adoptée 1:9

131—Mesures de célérité 1:18

But, objectifs 1:9; 2:6

Dispositions, constitutionnalisation 1:7

Gouvernements provinciaux, réaction négative 1:6

Procédure amendement, absence proposition 1:8

- 91.1—Parliament, amending power 1:7
- 96—Appointment of judges 2:23
- 101—General Court of Appeal 1:17
- Senators, appointment on regional basis 1:16
- Sovereign, Governor General permitted to act individually without reference to government 2:15
- Statutory responsibilities given Governor General 2:8, 19, 26
- Usefulness 1:6

Cabinet

- Constitution, role 1:10-1

Canadian Bill of Rights

- Application, hesitancy of courts 1:8
- Entrenchment, purpose Bill C-60 1:9
- Ordinary statute of Parliament, possibility of amending 1:8

Canadian Charter of Rights and Freedoms

- Amending formula 1:9-10
- Content 1:9
- Contravention, remedies, exclusionary rule, evidence 1:9
- Entrenchment, effects 1:9-10
- Inventory of rights and freedoms proposed, reception 1:9
- Overriding other legislation 1:9
- Provinces, application, federal power of disallowance 1:9
- Wording, continuation of “frozen concepts” theory 1:9

Connolly, Hon. John J., Senator (Ottawa West)

- Constitution 2:7-9, 15, 19, 28

Constitution, Special Senate Committee

- Establishment, order of reference of Bill C-60 (3rd Session, 30th Parliament) 1:5-6
- Witnesses who appeared, list 1:22

Constitution of Canada

- Bill of Rights, incorporation 1:9
- Content 1:11-2; 2:7
- Conventions, customs, put into text of law 1:11-2; 2:7, 30-1
- Governor General, appointment, tenure, provision 1:10
- Reforms
 - Advisability 1:7; 2:29-30
 - Amending, patriation formula, development 1:7, 18; 2:24
 - By Act of Parliament of United Kingdom 1:7
 - “Canadian (The) Constitution and Constitutional Amendment” 1:8
 - Parliament, intention of proceeding unilaterally 1:6
 - Proposals, entrenchment 1:7
 - Proposals in legislative form 1:6
 - Provinces, consultation, agreement 1:6-8
 - Provincial governments, role, reaction 1:6
 - Referred to Supreme Court 1:6-7
 - Timetable for adoption 1:6-7
- Regional disparities 1:17
- Statement of aims 1:8
- Supreme Court, provision 1:18

Council of State of Canada

- Replaces Privy Council, timeliness 1:10

- Rapport au Sénat 1:4
- Rédaction, style, libellé, souplesse 1:8, 10; 2:7, 27, 30

Bosa, hon. Peter, sénateur (York-Caboto)

- Constitution 2:23-5, 29

Cabinet

- Composition, rôle 1:10-1

Chambre de la Fédération

- Constitutionnalisation, conséquences 1:7
- Création, droit Parlement agir unilatéralement 1:7
- Exécutif, contrôle 1:13-4
- Intérêts régionaux et groupes minoritaires 1:15-7
- Juges Cour suprême, approbation 1:18-9
- Lois, révision 1:14-5
- Membres
 - Élus ou nommés 1:12-3
 - Méthode sélection, répartition sièges 1:14-5
 - Nomination, rôle provinces, mandat 1:7, 12, 14-5
- Pouvoir, veto suspensif, compétence 1:12-4
- Remplace Sénat actuel 1:7, 12
- Structure, rôle 1:12, 14, 16-7

Chambre des communes

- Exécutif, pouvoirs 1:13-4
- Premier ministre, perte confiance, droit, devoir 1:11
- Projets loi, adoption sans accord Chambre Fédération 1:13-4

Charte canadienne des droits et libertés

- Constitutionnalisation, conséquences 1:9-10
- Contenu 1:9
- Contravention, recours, témoignages 1:9
- Liste droits et libertés proposés, accueil 1:9
- Procédure amendement 1:9-10
- Provinces, application, pouvoir fédéral de désaveu 1:9
- Suprématie sur autres lois 1:9
- Teneur, maintien théorie “concepts figés” 1:9

Connolly, hon. John J., sénateur (Ottawa-Ouest)

- Constitution 2:7-9, 15, 19, 28

Conseil d'État du Canada

- Remplace Conseil privé, opportunité 1:10

Conseil privé de la Reine du Canada

- Nom, changement, opportunité 1:10

Constitution, Comité spécial du Sénat

- Création, ordre renvoi Bill C-60 (3^e session, 30^e législature) 1:5-6
- Témoins ayant comparu, liste 1:22

Constitution du Canada

- Contenu 1:11-2
- Cour suprême, dispositions 1:18
- Coutumes, ententes, usages, formulation dans texte de loi 1:11-2; 2:7, 30-1
- Déclaration des objectifs 1:8

Cowling, R. J., Adviser to Committee

Bill C-60, subject-matter 2:7-8, 14-5, 19, 22-3, 26-30

Flynn, Hon. Jacques, Senator (Rougemont), Committee Deputy Chairman

Constitution 2:12-4, 16, 18, 21, 24, 27-9

Forsey, Hon. Eugene A., Senator (Nepean)

Constitution 2:7-8, 13-6, 18-23, 25, 27-8, 31

Godfrey, Hon. John Morrow, Senator (Rosedale)

Constitution 2:8, 13, 16-8, 26-7

Goldenberg, Hon. H. Carl, Senator (Rigaud)

Constitution 2:6, 16, 22, 24-6

Governor General

Acts in council or individually 2:22-3

Appointment, tenure, security, Letters Patent 1:10; 2:8-9, 12, 28-9

Bills, assent, power of withholding or reserving 1:10; 2:12

Canadian, appointment, effects 2:11

Canadian Forces, command-in-chief 1:10; 2:17-9

Dissolution, power of refusal 2:13-4

Lieutenant Governors, relationship, consultation 2:23, 25-6

Ministers, relations, Imperial Conference 1926, Balfour Report 2:15-6

Obligation to exercise powers 2:26-7

Official visits abroad, controversy 2:16-7, 19-20, 29

Order in Council, refusal to sign 2:15-6

Powers, evolution 2:12

Prerogative of mercy 2:16

Prime Minister

Lost election, refusal to give up power, Byng incident 2:13-4

Relationship, consultation 2:12-3, 15

Succession or reappointment, recommendation 2:13-4

Royal prerogatives, constitutional functions, shift 2:8-11

Royal visits, role during 2:9-12

Statutory responsibilities given by BNA Act 2:8, 19, 26

Summon of Parliament, reserve powers 2:21-2

Title 2:31

Hayden, Hon. Salter A., Senator (Toronto)

Constitution 2:30

House of Commons

Bills, assented without concurrence of House of Federation 1:13-4

Executive, powers 1:13-4

Prime Minister, loss of confidence, right, duty 1:11

House of the Federation

Entrenchment, effects 1:7

Establishment, Parliament's right to enact unilaterally 1:7

Executive, control 1:13-4

Legislation, revision 1:14-5

Members

Elected or appointed 1:12-3

Method of selection, distribution of seats 1:14-5

Déclaration droits, intégration 1:9

Gouverneur général, nomination, durée mandat, disposition 1:10

Inégalités régionales 1:17

Réformes

Calendrier d'adoption 1:6-7

Constitution (La) canadienne et sa modification 1:8

Gouvernements provinciaux, rôle, réaction 1:6

Opportunité 1:7; 2:29-30

Par adoption loi Parlement Royaume-Uni 1:7

Parlement, intention procéder unilatéralement 1:6

Procédure amendement, rapatriement, élaboration 1:7, 18; 2:24

Propositions, constitutionnalisation 1:7

Propositions sous forme législative 1:6

Provinces, consultation, accord 1:6-8

Soumises à Cour suprême 1:6-7

Cour suprême du Canada

Constitutionnalisation 1:18-9

Création, fonctionnement 1:17-8

Juges

Comité nomination, procureurs généraux, consultation 1:19

Nombre 1:17-9

Nomination, exigence régionale, mode sélection 1:17-9

Parlement, droit agir unilatéralement 1:7

Questions droit civil

Décisions, statistiques 1960-66 et 1967-78 1:20, 23-4

Jugements, responsabilité 1:18-21

Réformes constitutionnelles, soumission 1:6-7

Cowling, M. R. J., conseiller du comité

Bill C-60, teneur 2:7-8, 14-5, 19, 22-3, 26-30

Déclaration canadienne des droits

Application, hésitation tribunaux 1:8

Constitutionnalisation, but Bill C-60 1:9

Loi ordinaire du Parlement, possibilité amendements 1:8

Flynn, hon. Jacques, sénateur (Rougemont), Vice-président du Comité

Constitution 2:12-4, 16, 18, 21, 24, 27-9

Forsey, hon. Eugene A., sénateur (Nepean)

Constitution 2:7-8, 13-6, 18-23, 25, 27-8, 31

Godfrey, hon. John Morrow, sénateur (Rosedale)

Constitution 2:8, 13, 16-8, 26-7

Goldenberg, hon. H., Carl, sénateur (Rigaud)

Constitution 2:6, 16, 22, 24-6

Gouverneur général

Agit en conseil ou individuellement 2:22-3

Bills, sanction, pouvoir de refuser ou réserver 1:10; 2:12

Canadien, nomination, effets 2:11

Convocation Parlement, pouvoirs implicites 2:21-2

Décret en conseil, refus signer 2:15-6

Dissolution, pouvoir refus 2:13-4

Selection, role of provinces, tenure 1:7, 12, 14-5
 Power, suspensive veto, jurisdiction 1:12-4
 Regional interests and interest of minority groups 1:15-7
 Structure, function 1:12, 14, 16-7
 Substitute to actual Senate 1:7, 12
 Supreme Court judges, approval 1:18-9

Lang, Hon. Daniel, Senator (South York)

Constitution 2:31

Marchand, Hon. Jean, Senator (de la Vallière)

Constitution 2:25, 31

Michener, Rt. Hon. Roland

Bill C-60, subject-matter
 Discussion 2:12-32
 Statement 2:6-12
 Biographical sketch 2:5

Molson, Hon. Hartland de M., Senator (Alma)

Constitution 2:10, 22

Monarchy

Bill C-60, provisions, fears 1:10; 2:6
 Canada, independence 2:23-4
 Constitutional functions, shift 2:8-10
 Conventional powers and practices, changes 2:7, 9-11, 29-30
 Evolution, changes, limits 2:7, 11-2
 Executive government, responsibility 1:10; 2:26
 Existing practice, present practice, phrase 2:20-1, 29-30
 Queen
 Acts on advice Canadian ministers 2:24
 Legal exclusion 2:8-9
 Order in Council, refusal to sign 2:15
 Power of conferring honours 2:24
 Powers, impact Bill C-60 2:25-6
 Role, powers, title 1:10; 2:9-12, 24-7
 Royal powers and prerogatives 1:10; 2:8
 Royal visits, role Governor General during 2:9-12

Olson, Hon. H. A. (Bud), Senator (Alberta South)

Constitution 2:29-30

Parliament of Canada

Bill of Rights, ordinary statute, amending power 1:8
 Canadian Forces, control 1:10
 Constitutional reforms, intention of proceeding unilaterally 1:6
 General court of appeal, establishment 1:17
 House of Federation, establishment, right to enact unilaterally 1:7
 Right to act unilaterally, Supreme Court decision 1:7
 Supreme Court, organization and maintenance 1:18

Provinces

Bill C-60, reaction 1:6
 Charter of Rights and Freedoms, application, federal power of disallowance 1:9
 Constitutional reforms, agreement, consultation 1:6-8
 House of Federation, selection of members 1:7

Droit de grâce 2:16
 Forces canadiennes, commandement 1:10; 2:17-9
 Lieutenants-gouverneurs, rapports, consultations 2:23, 25-6
 Ministres, relations, conférence impériale 1926, rapport Bal-four 2:15-6
 Nomination, durée mandat, sécurité, Lettres Patentes 1:10; 2:8-9, 12, 28-9
 Obligation exercer pouvoirs 2:26-7
 Pouvoirs, évolution 2:12
 Premier ministre
 Défaite électorale, refus abandonner pouvoir, affaire Byng 2:13-4
 Relations, consultations 2:12-3, 15
 Succession ou reconduction, recommandation 2:13-4
 Prérogatives royales, fonctions constitutionnelles, transfert 2:8-11
 Responsabilités statutaires accordées par AANB 2:8, 19, 26
 Titre 2:31
 Visites officielles à l'étranger, controverse 2:16-7, 19-20, 29
 Visites royales, rôle pendant 2:9-12

Hayden, hon. Salter A., sénateur (Toronto)

Constitution 2:30

Lang, hon. Daniel, sénateur (York-Sud)

Constitution 2:31

Marchand, hon. Jean, sénateur (de la Vallière)

Constitution 2:25, 31

Michener, Très hon. Roland

Bill C-60, teneur
 Discussion 2:12-32
 Exposé 2:6-12
 Notes biographiques 2:5

Molson, hon. Hartland de M., sénateur (Alma)

Constitution 2:10, 22

Monarchie

Bill C-60, dispositions, craintes 1:10; 2:6
 Canada, autonomie 2:23-4
 Évolution, changements, limites 2:7, 11-2
 Fonctions constitutionnelles, transfert 2:8-10
 Pouvoir exécutif, responsabilité 1:10; 2:26
 Pouvoirs et prérogatives royaux 1:10; 2:8
 Pratiques et pouvoirs conventionnels, modifications 2:7, 9-11, 29-30
 Reine
 Agit sur avis ministres canadiens 2:24
 Décret en conseil, refus signer 2:15
 Exclusion juridique 2:8-9
 Pouvoir décerner décorations 2:24
 Pouvoirs, effets Bill C-60 2:25-6
 Rôle, pouvoirs, titre 1:10; 2:9-12, 24-7
 Usage établi, pratique courante, libellé 2:20-1, 29-30
 Visites royales, rôle gouverneur général durant 2:9-12

Olson, hon. H. A. (Bud), sénateur (Alberta-Sud)

Constitution 2:29-30

Rights, privileges granted by BNA Act 1:7

Queen's Privy Council for Canada

Name, changing, timeliness 1:10

Report to Senate

Bill C-60 (3rd Session, 30th Parliament), first 1:5-24

Senate of Canada

Reform, role Committee 1:12

Replaced by House of Federation 1:7, 12

Senators, appointment on regional basis 1:16

Smith, Hon. George I., Senator (Colchester)

Constitution 2:12, 24

Stanbury, Hon. Richard J., Senator (York Centre), Committee Chairman

Constitution 2:5-6, 9, 12, 14, 16, 20, 24, 26-8, 31-2

Supreme Court of Canada

Civil law questions

Decisions, responsibility 1:18-21

Decisions, statistics for 1960-66 and 1967-78 1:20, 23-4

Constitutional reforms, reference 1:6-7

Entrenchment 1:18-9

Establishment, organization 1:17-8

Judges

Appointment, regional requirement, procedure for selection 1:17-9

Nominating council, attorney generals, consultation 1:19

Number 1:17-9

Parliament, right to act unilaterally 1:7

For list of Witnesses, *see* following page.

Parlement du Canada

Chambre Fédération, création, action unilatérale, droit 1:7

Cour générale d'appel, création 1:17

Cour suprême, fonctionnement administratif 1:18

Déclaration droits, loi ordinaire, pouvoir d'amendement 1:8

Droit agir unilatéralement, décision Cour suprême 1:7

Forces canadiennes, contrôle 1:10

Réformes constitutionnelles, intention procéder unilatéralement 1:6

Provinces

Bill C-60, réaction 1:6

Chambre Fédération, choix membres 1:7

Charte droits et libertés, application, pouvoir fédéral de désaveu 1:9

Droits, privilèges accordés par AANB 1:7

Réformes constitutionnelles, accord, consultation 1:6-8

Rapport au Sénat

Bill C-60 (3^e session, 30^e législature), premier 1:5-24

Sénat du Canada

Réforme, rôle Comité 1:12

Remplacement par Chambre Fédération 1:7, 12

Sénateurs, nomination en fonction régions 1:16

Smith, hon. George I., sénateur (Colchester)

Constitution 2:12, 24

Stanbury, hon. Richard J., sénateur (York-Centre), Président du Comité

Constitution 2:5-6, 9, 12, 14, 16, 20, 24, 26-8, 31-2

Pour liste des témoins, *voir* page suivante.

Witness

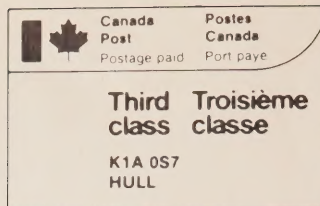
—Michener, Rt. Hon. Roland

For pagination, *see* list by alphabetical order.

Témoïn

Michener, Très hon. Roland

Pour pagination, *voir* liste par ordre alphabétique.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT
à l'Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

